ESCLUSO DALLA
RIPRODUZIONE
XEROGRAFICA

Digitized by Google

Di Celso Marzucchi

COMENTI

INTORNO

ALLO STATUTO

DEL REGNO DI SARDEGNA

DI P. PEVERELLI

Digitized by Google

II

Digitized by Google

Digitized by Google

COMENTI

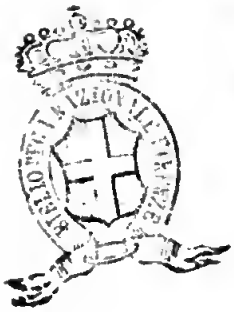
INTORNO

ALLO STATUTO

DEL REGNO DI SARDEGNA

DI P. PEVERELLI

SECONDA EDIZIONE



TORINO, 1849

TIPOGRAFIA CASTELLAZZO E DEGAUDENZI.

B. 22.290

Digitized by Google

Digitized by Google

PROEMIO

Molto tempo prima che si ragionasse intorno alle forme di governo esistevano i governi, e provvedevano, per quanto lo comportava il grado del loro incivilimento, alla sicurezza della vita sociale, alla gloria e prosperità dei popoli. L'uomo è per sua natura disposto a sottomettersi all'autorità di un altro che riconosca superiore a lui per talenti, cognizioni o posizione sociale; e d'altronde, persuaso della necessità di regolare in modo certo ed invariabile i suoi rapporti coi proprii vicini, si affida ad un'autorità che gli prometta di formare le leggi a questo fine, di applicarle e di eseguirle ad ogni occasione.

Digitized by Google

Coll'andare dei tempi e col progredire della civilizzazione le incombenze di un governo divennero così varie, così complicate, che resero assai difficile l'arte di governare, onde se ne fece oggetto di studii speciali e di profonde meditazioni. Gli uomini che se ne occuparono avendo in mira di determinare la miglior forma di governo, presero in esame la natura dell'uomo, gli avvenimenti e la storia delle nazioni, ricercando le cause per cui le une erano ben governate, le altre male, ed a ragione accagionandone le differenze tra le une e le altre, il diverso modo di concretare le leggi, le diverse condizioni delle persone chiamate a far parte del governo, ed altre circostanze più o meno accidentali.

Quando la scienza si occupa di cose per la loro stessa natura complicate e difficili, primo studio è di semplificarle ed ordinarle in modo che l'intelligenza ne diventi facile, pronta, e nello stesso tempo completa. Per questo fine nell'esame, quale fosse il miglior modo e la miglior forma di governo, si sono classificate tutte le forme possibili in due essenzialmente opposte fra di loro, cioè la monarchia e la repubblica.

Lo studio e l'esperienza fecero conoscere i vantaggi e le imperfezioni inerenti all'una ed all'altra nella pura loro applicazione; e quegli Stati che si erano costituiti a monarchia, nell'intento di conseguire i vantaggi della forma repubblicana senza rinunciare a quelli inerenti al sistema monarchico, e di rimediare così alle proprie imperfezioni, cerca-

rono di appropriarsi alcune istituzioni di origine repubblicana, e le repubbliche nel medesimo intento talune proprie della monarchia.

Su questa via si doveva giungere a determinare una forma di governo che riunisse possibilmente i vantaggi ed evitasse i vizii di ambedue le forme estreme.

Siffatta forma di governo mista è quella che costituisce il sistema monarchico rappresentativo, ossia costituzionale.

Mentre la monarchia pura escludeva la nazione da ogni ingerenza nella direzione e nella trattazione dei proprii affari, la repubblica non presentava alcuna garanzia di stabilità e di autorità, onde la prima poteva dare al governo di una nazione una direzione ingiusta e disastrosa, senza che la nazione potesse prevenirla ed opporvisi; la seconda non offriva quel grado di sicurezza e di forza che forma base e sostegno indispensabile di un regolare civile consorzio. Il problema quindi della forma di governo si risolveva nel combinare una giusta e regolare compartecipazione della nazione alla trattazione dei proprii affari colla conservazione del prestigio e dell'autorità inerente alla forma monarchica.

Una siffatta forma di governo si sviluppò in Inghilterra istoricamente a seconda degli avvenimenti. In altri Stati dell'Europa, in cui predomina questa forma, si pensò ad introdurla negli ultimi tempi in base ai dettami della ragione in un solo e compiuto getto, dacchè lo studio e la scienza ne

avevano fatto sentire la preferenza. Da questa diversità d'origine derivano le anomalie ed incongruenze che la Costituzione inglese presenta ne' suoi dettagli a fronte del principio fondamentale e razionale della forma rappresentativa; mentre le altre sono basate anche nelle loro singolarità rigorosamente sopra tale principio, e non hanno quindi fra di loro altre differenze fuorchè quelle rese necessarie da speciali circostanze del paese e dall'indole della nazione cui si applicano.

Il magnanimo e generoso Re Carlo Alberto fu quello per di cui volontà fu introdotto il benefizio di questa miglior forma di governo negli Stati Sardi dapprima retti a monarchia pura, e si inaugurava così per questo Regno una nuova èra di prosperità collo Statuto pubblicato il giorno 4 marzo 1848.

Questo atto non ha soltanto il merito di avere stabilito come legge fondamentale del Regno una forma di governo ragionevolmente riconosciuta come la più vicina alla perfezione e suscettibile di sviluppo e di progresso, ma anche quello di garantire alla nazione ed ai singoli individui che la compongono un complesso di diritti e di libertà, che, sebbene incontrastabili ed assolutamente inerenti all'esistenza ed alla dignità dell'uomo, e perciò inviolabili sotto qualunque forma di governo, erano però per l'addietro esposti ad infiniti abusi ed ai più ingiusti arbitrii.

Nello stesso modo che il tutore non è chiamato a dar ragione al pupillo degli atti della sua amministrazione, così nella monarchia pura i governanti

non danno ragione del loro operato ai governati, colla differenza però che per il tutore viene sempre il giorno della resa dei conti, pei governanti all'incontro questo giorno non doveva mai arrivare.

Nello stesso modo che l'individuo non può in via regolare restare per tutta la sua vita allo stato di pupillo, così pure le nazioni non possono rimanersi sempre sotto un'eterna tutela. Le nazioni si sviluppano e progrediscono nell'intelligenza, nella civilizzazione, nella prosperità, ed a norma di questo sviluppo e progresso chiedono di esser messe a compartecipare alla direzione dei proprii interessi, alla cognizione dei motivi pei quali vengono imposti ai singoli individui sagrifizi per il bene comune ed a determinare la misura di questi sagrifizi, nonchè a fissare le regole onde debb'esser retta la vita civile, e dato il maggior impulso al progresso ed alla civilizzazione.

I principi italiani riconoscevano nell'anno scorso esser giunto il momento in cui i loro popoli dovevano sortire, per così dire, dallo stato di una stretta ed inutile tutela, ed incominciare a partecipare dei benefizi della vita politica, che in altri paesi della Europa, loro certamente non superiori di intelligenza e di civilizzazione, avevano già più o meno largamente conseguiti. Tra essi non ultimo fu il magnanimo Carlo Alberto colla promulgazione dello Statuto, in cui con saggia moderazione seppe accordare a' suoi popoli un largo grado di libertà e di compartecipazione agli affari pubblici, come antecedenti leggi e riforme avevano preparato il

passo, senza pregiudicare la forza governativa risiedente nella maestà e nel prestigio del principio monarchico, e nell'unità e concentrazione del potere esecutivo.

A queste idee accennasi nel preambolo dello Statuto, facendosi in pari tempo allusione al compimento delle antecedenti promesse ed esprimendosi la fiducia di trovare nelle nuove instituzioni la base di un forte e glorioso avvenire.

Il detto preambolo è del seguente tenore:

CARLO ALBERTO

per la grazia di Dio

RE DI SARDEGNA, DI CIPRO E DI GERUSALEMME,

DUCA DI SAVOIA E DI GENOVA, PRINCIPE DI PIEMONTE,

ECC. ECC. ECC.

Con lealtà di Re e con affetto di padre noi veniamo oggi a compiere quanto avevamo annunziato ai nostri amatissimi sudditi col nostro proclama dell'8 dell'ultimo scorso febbraio, con cui abbiamo voluto dimostrare, in mezzo agli eventi straordinarii che circondavano il paese, come la nostra confidenza in loro crescesse colla gravità delle circostanze, e come prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del nostro cuore fosse ferma nostra intenzione di conformare le loro sorti alla ragione dei tempi, agli interessi ed alla dignità della nazione.

Considerando noi le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto Fondamentale come un mezzo il più sicuro di raddoppiare quei vincoli d'indissolubile affetto che stringono all'itala nostra corona un popolo, che tante prove ci ha dato di fede, d'obbedienza e d'amore, abbiamo determinato di sancirlo e

promulgarlo, nella fiducia che Iddio benedirà le pure nostre intenzioni, e che la nazione libera, forte e felice si mostrerà sempre più degna dell' antica fama, e saprà meritarsi un glorioso avvenire.

Perciò di nostra certa scienza, regia autorità, avuto il parere del nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge Fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia, quanto segue:

Digitized by Google

CAPITOLO I.

Art. 1.

La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

Uno dei primi iniziamenti e dei più saldi appoggi dell'umanità e della civilizzazione sono le credenze religiose, alle quali l'uomo affida non solo la sua più intima vita quaggiù, ma bensì anche la sorte della sua parte migliore dopo la morte. La religione ha quindi una immensa influenza sulle azioni degli uomini, e un governo non può rimanervi indifferente. Non già che egli debba prendere l'iniziativa in materia di religione, o farsi cieco ed esclusivo strumento di un solo culto. Una delle più belle conquiste della moderna civilizzazione è quello di avere rinunciato i governi a prestare la loro forza alle cieche e fanatiche persecuzioni, che si bandivano contro coloro che professavano una diversa credenza religiosa, collo scopo di obbligarli ad abbandonarla, e di abbracciare la dominante da loro abborrita. A termini di ragione e civiltà le leggi dello Stato devono proteggere i culti, perchè siano pacificamente esercitati dai cittadini a norma delle loro per-

suasioni, e delle dottrine loro pervenute in retaggio dai loro padri.

Siccome negli Stati Sardi l'immensa maggioranza della nazione professa la religione cattolica, apostolica e romana, e quindi le azioni della maggior parte dei cittadini, per quanto vi hanno influenza le credenze religiose, sono rette dalle norme di quella religione, così anche lo Stato deve darle necessariamente maggior rialzo e distinzione, e riferirsi alla medesima in tutti i suoi atti e procedimenti che hanno immediata relazione col culto. Perciò l'articolo primo dello Statuto dichiara che essa religione è la sola religione dello Stato. Ciò significa che lo Stato prende sopra di sè di avere speciale cura e protezione per il culto relativo, e che tutte le volte che le persone attinenti al governo prenderanno parte ad atti religiosi in rappresentanza governativa, gli atti medesimi corrisponderanno al culto della Chiesa Cattolica.

Ciò per altro non esclude che coloro che altri culti, altre credenze hanno ricevuto dai loro padri, possano professare liberamente la diversa loro religione. Sono tollerati, e in questa tolleranza sono assistiti da apposite leggi, onde impedire che venga recata loro alcuna molestia, o difficoltà nel professare i loro culti, semprecchè anch'essi abbiano verso gli altri culti, e particolarmente verso la religione dello Stato, quel rispetto e quella tolleranza, che è richiesta dal sentimento di giustizia e di riconoscenza verso le opinioni dell'immensa maggioranza dei loro concittadini.

La tolleranza religiosa trova i suoi limiti là dove la differenza del culto vogliasi far servire di pretesto per infrangere le leggi dello Stato, e il libero esercizio dei

culti deve quindi essere frenato entro il limite di queste leggi. Egli è particolarmente per questo motivo che lo Statuto, nell'indicare la tolleranza degli altri culti, fa cenno della necessità che essa si conformi alle leggi.

Art. 2.

Lo Stato è retto da un governo monarchico rappresentativo. Il trono è ereditario secondo la legge salica.

Presso quelle nazioni, che sono rette a forme monarchiche pure, tutti i poteri della sovranità sono esclusivamente concentrati in una sola persona, quella del monarca. Ma questi, non potendo da sè solo attendere a tutti gli affari, li ripartisce fra diverse persone di sua scelta, le quali agiscono in nome suo, e secondo la di lui volontà espressa o intesa.

Nella repubblica all'incontro tutti i poteri risiedono nel popolo intero, od in una parte di esso. L'esercizio effettivo dei poteri medesimi non potrebbe però essere direttamente disimpegnato dal popolo, o da quella parte che ha il diritto di sovranità, a motivo che in tutti gli individui indistintamente non si troverebbe la necessaria capacità, volontà e disimpegno da altre occupazioni per attendervi di continuo: si rimette quindi mediante elezioni fatte e rinnovate di tempo in tempo, ad epoche e con formalità determinate, a persone qualificate, con facoltà per alcune funzioni di delegare in determinati casi e sotto date condizioni anche ad altri parte delle loro attribuzioni.

Il sistema monarchico rappresentativo è fondato all'

incontro sul principio che il monarca abbia a dividere colla nazione una parte della sovranità. Ma, come nella repubblica, la nazione non potrebbe occuparsi direttamente di affari politici. Vengono per ciò da essa nominati nei modi prescritti da apposite leggi individui che godono la fiducia della maggioranza, e che si assumono il mandato di rappresentare in comune la nazione, e di esercitare quella parte di sovranità o di compartecipazione al potere pubblico, che per il miglior bene dello Stato è conferita dallo Statuto fondamentale alla nazione, e per essa ai suoi rappresentanti.

Un distintivo caratteristico della forma veramente monarchica è la disposizione in forza di cui la successione al trono deve rimanere sempre nella medesima famiglia secondo un determinato ordine. Ciò che rende eminentemente utile nell' esistenza delle nazioni il principio monarchico è appunto la stabilità delle istituzioni civili inerente ad un tal ordine di cose, la quale è principalmente basata sulla circostanza che il potere supremo non subisce in via regolare altri cambiamenti fuorchè quelli che sono indispensabili in causa del corso naturale della vita umana, e che anche in questi cambiamenti non vi può essere, salve poche e rarissime eccezioni, conflitto o dubbio sulla persona chiamata a succedere. Il principio monarchico inteso in modo che corrisponda alla vera sua missione nella vita dei popoli deve portar seco per massima fondamentale e caratteristica l' eredità del trono, cioè si richiede, che il trono debba rimanere sempre nella medesima famiglia, e che fra i membri di essa la successione sia determinata in modo assoluto, chiaro ed invariabile.

Lo Statuto quindi nel determinare che il trono è ereditario non ha soltanto confermato un diritto acquistato storicamente dalla dinastia di Savoia, e riconosciuto dal consenso universale del popolo e delle nazioni civili, ma ha soddisfatto altresì ad una imperiosa esigenza di ordine pubblico e ad una sensata e ragionevole condizione di stabilità in mezzo ai continui, grandiosi ed irresistibili progressi dell'umanità e della vita civile.

E perchè si riconobbe dover essere determinata la successione in modo assoluto, chiaro, invariabile, la legge fondamentale determina doversi osservare nella successione la legge *salica*.

Lo Statuto non definisce più davvicino in che consista questa legge, ma essa è abbastanza nota nel diritto pubblico europeo, onde sarebbe stata superflua una maggiore spiegazione. Per legge *salica* si intende la successione dei soli maschi in linea di primogenitura con esclusione delle donne e dei loro discendenti. Solo nel caso che non esistesse più alcun maschio in alcuna linea mascolina la legge *salica* chiama alla successione in ordine di primogenitura il discendente maschio della linea femminile più prossima al defunto ultimo Re. Tra i moltiplici modi di successione quello determinato dalla legge *salica* è riputato quale meno soggetto ad eventualità e controversie, e quindi meglio di ogni altro soddisfacente al principio razionale di stabilità negli ordinamenti civili.

Art. 3.

Il potere legislativo sarà collettivamente eser-

citato dal Re e da due Camere; il Senato e quella dei Deputati.

Nella trattazione degli affari dello Stato si notano due modi di azione essenzialmente fra di loro distinti: l'uno che tende a stabilire le norme, secondo le quali si devono regolare i rapporti dei cittadini fra di loro e del governo coi cittadini, l'altro che ha per missione di applicare le dette norme ai singoli casi e di mandarle ad esecuzione.

Il primo è chiamato il potere legislativo, l'altro il potere esecutivo.

Il potere legislativo per dare buoni risultati esige avanti ogni altra cosa la libera discussione, il potere esecutivo invece unità, forza ed autorità. La libera discussione prevale nel principio popolare; unità, forza ed autorità nel principio monarchico. Nell'intento quindi di combinare in una sola forma di governo i vantaggi dei due principii e di dare all'esercizio del potere legislativo quella estensione che permetta la discussione nella maggiore sua ampiezza e libertà, lo Statuto ha determinato all' art. 3 che il potere legislativo debba essere esercitato collettivamente dal Re e da due Camere: il Senato e la Camera dei Deputati.

Tanto nel Senato, i di cui membri vengono nominati dal Re fra le persone più cospicue per talenti e posizione sociale, quanto nella Camera dei Deputati, composta dei rappresentanti liberamente eletti dalla nazione, ogni disposizione legislativa, prima di acquistare forza obbligatoria per tutti, viene ampiamente e liberamente discussa in concorso dei funzionarii che rappresentano il governo del Re; e da così vasta di-

scussione si formano le forti convinzioni sull'opportunità, sulla necessità e sul migliore dettato di una legge, oppure sulla sua sconvenienza e danno alla cosa pubblica.

Il modo con cui questi corpi vengono composti, le forme delle loro deliberazioni ed il complesso delle loro attribuzioni, che sono oggetto di ulteriori disposizioni dello Statuto, sono altrettante solide garanzie per la libertà ed ampiezza delle loro discussioni, come si dimostrerà nel progresso di questi comenti nei rispettivi paragrafi.

Onde la legislazione corrisponda all'alto suo scopo è poi altresì necessario che le leggi vengano liberamente assentite dalla nazione e per essa da' suoi rappresentanti. L'osservanza della legge è assai meglio garantita dalla persuasione e dalla buona volontà dei singoli individui, che dal solo uso della forza. Uno dei migliori mezzi per ottenerne la più esatta osservanza è di non imporre altre leggi che quelle alle quali è concorso l'aperto e libero assenso della nazione col mezzo de' suoi rappresentanti. Ogni legge contiene qualche restrizione della naturale libertà individuale, o impone qualche sagrifizio. Queste restrizioni e sagrifizii sono indispensabili per la conservazione ed il progresso del vivere civile e sociale; le mutue concessioni e gli scambievoli aiuti, che gli uomini si accordano fra di loro per una pacifica, ordinata e durevole esistenza sociale, e per accumulare i mezzi di perfezionamento dell'umanità e della civilizzazione, sono enunciati nel complesso delle leggi, obbligatorie per tutti, e combinate in modo che le concessioni e i sagrifizii siano possibilmente eguali per tutti e proporzionati ai vantaggi

che se ne ritraggono. È chiaro che laddove il potere legislativo, ossia il diritto di far le leggi, è affidato interamente a persone o del tutto estranee alla nazione, o che occupano una posizione eccezionale nella medesima, può facilmente accadere che le leggi siano fatte piuttosto nell'interesse di quelle persone, anzichè in quello della nazione, o almeno che non venga raggiunta quell'uguaglianza di sagrifizii e di restrizioni, non che dei corrispondenti vantaggi, che è voluta dal buon senso e dalla giustizia, e che del pari non venga raggiunto lo scopo di restringere i sagrifizii e le concessioni entro i minori limiti possibili e proporzionati ai corrispondenti vantaggi.

All'incontro quando una disposizione o legge, che restringe o modifica il libero arbitrio individuale, o impone sagrifizio, non può aver forza se non quando è liberamente assentita dalla nazione, e per essa da un consesso che in forza di una libera elezione la rappresenti, in allora havvi in questo stesso assenso una salda garanzia che le restrizioni, modificazioni o sagrifizii imposti sono veramente necessarii, giusti e conformi ai veri interessi della nazione, e come tali avranno sempre maggior forza ed autorità le leggi che li impongono. La relativa esecuzione troverà, anzichè ostacoli, agio e facilità nella convinzione ingenerata dal libero assenso prestato dai rappresentanti legali della nazione.

La compartecipazione della Camera dei deputati ossia dei rappresentanti della nazione al potere legislativo è quindi di convenienza non solo per l'oggetto di un'ampia e libera discussione, ma ben anche a motivo che da questa sola compartecipazione può ripromettersi una legislazione giusta e concepita secondo i

veri interessi della nazione, oltrecchè ne è facilitata anche l'esecuzione in causa della persuasione che ingenera nella nazione il libero consenso de' suoi rappresentanti.

La compartecipazione della nazione al potere legislativo col mezzo dei suoi rappresentanti non è finalmente soltanto un oggetto di convenienza ed opportunità per la migliore confezione delle leggi e per ottenerne una più facile ed esatta osservanza, essa è pure un diritto dei cittadini, diritto lungo tempo sconosciuto e contrastato, ma che alfine non trova più seria contraddizione presso persone ragionevoli ed istrutte. L'uomo è di sua natura un essere libero ed indipendente; restrizioni a questa libertà ed indipendenza di regola non possono sottointendersi, ma in via ordinaria devono essere liberamente assentite ed assunte.

Egli è ben vero che questo assenso si presume tacitamente quando l'uomo s'appropria i vantaggi e i perfezionamenti sociali che ne derivano, ma il tacito assenso non può presumersi che entro i limiti più ristretti. Specialmente quando trattasi di restrizioni e sagrifizii, che non sono di assoluta necessità per la conservazione dello Stato, ma piuttosto di maggiore convenienza per i vantaggi che ne derivano, non si può supporre il tacito consenso senza ledere la naturale libertà ed indipendenza dell'uomo. Ed anche per quelle restrizioni e per quei sagrifizii che sono assolutamente necessarii, non è da supporsi che l'uomo abbia rinunziato a verificare ed a riconoscere tale necessità coi mezzi che stanno a sua disposizione, entro i limiti del possibile.

Il maggior grado di libertà ed indipendenza sarebbe

quello che ogni restrizione ossia legge venisse liberamente assentita da ogni cittadino, ma non è possibile di raccogliere e di avere per ogni legge il libero voto e consenso di tutti, come non sarebbe possibile di concretarne alcuna che fosse effettivamente da tutti accettata e consentita.

Da questa impossibilità nasce il primo limite che impone il civile consorzio alla naturale libertà ed indipendenza dell'uomo, la prima legge formale ed indispensabile, a cui a buon dritto si deve presumere abbia tacitamente assentito chiunque entra nello stesso consorzio, ed è la legge della maggioranza. Il riconoscere e subire la legge della maggioranza, cioè il riconoscere e subire ogni legge, restrizione o sagrifizio imposto dalla maggioranza dei voti della nazione, è obbligo di tutti indistintamente, senza di che non potrebbe esistere la società civile. Ma colla legge della maggioranza non siamo giunti ancora ai limiti del possibile. In verità non è possibile raccogliere e constatare sopra ogni legge, sopra ogni restrizione o sagrifizio, che si reputa necessario o conveniente per il comune vantaggio, i voti individuali di tutta la nazione. Questo procedere incontra una impossibilità fisica ed intellettuale; fisica, in quanto che la forma di questa votazione troverebbe ostacoli insuperabili di tempo, di spazio e di ordine nella massima parte dei casi; intellettuale, in quanto che le questioni non sarebbero comprese pure nella massima parte dei casi. Nasce quindi da ciò il secondo limite, ossia la seconda legge formale e fondamentale del civile consorzio, quella della rappresentanza; cioè la nazione non esercita il diritto del libero assenso alle leggi, ossia non compartecipa al po-

tere legislativo direttamente ed individualmente, ma bensì col mezzo di rappresentanti liberamente eletti dalla maggioranza della nazione.

Applicata pure all'assemblea dei rappresentanti o deputati la legge della maggioranza, legge anche qui indispensabile per giungere ogni volta ad un risultato, si entra già nei limiti della possibilità, si giunge cioè alla minore possibile tacita restrizione della libertà ed indipendenza individuale per l'associazione nel civile consorzio. La legge delle maggioranze e quella della rappresentanza segnano i limiti del tacito consenso alle restrizioni imposte dal vivere civile; ogni ulteriore restrizione per non ledere la naturale libertà ed indipendenza individuale dell' uomo deve essere liberamente assentita da una maggioranza dei rappresentanti liberamente eletti in congruo numero dalla maggioranza della nazione e rinnovati ad opportuni intervalli, entro i quali sia da presumersi un cambiamento nelle opinioni della maggioranza. Il diritto quindi della nazione di compartecipare al potere legislativo è fondato nel diritto naturale, e il negarlo o violarlo sarebbe uno sconoscere la dignità dell' uomo ed i suoi diritti di natura.

Ma se non possono imporsi alla nazione ragionevolmente leggi, restrizioni e sagrifizii se non liberamente assentiti nel modo suddetto, da ciò non consegue che la maggioranza dei rappresentanti possa e debba imporre esclusivamente le sue volontà alla nazione. Col primo punto viene soddisfatto a quanto esige il diritto naturale dell'uomo, il secondo ha tratto alla forma di governo, secondo la quale altri poteri possono essere chiamati, senza alcun pregiudizio della nazione, ed

anzi per maggiore di lei vantaggio, a compartecipare al potere legislativo (1).

Infatti affinchè il potere esecutivo possa adempiere con pienezza di successo all'alta sua missione, cioè quella di far applicare ed eseguire le leggi in tutta l'estensione dello Stato, egli non deve essere costretto a dare esecuzione a leggi che non hanno ottenuto l'ampio e libero suo assenso. Solo il potere esecutivo può conoscere e giudicare con pienezza di causa gli ostacoli e le complicazioni che possono nascere dall'applicazione di una legge qualunque, e non è certo troppo l'asserire che qualora si volesse ritenere obbligato il potere esecutivo ad assumersi di far eseguire leggi e disposizioni impraticabili, ciò equivarrebbe alla distruzione degli ordini civili, e sarebbe assurdo l'ammettere forme di tali ordini, che contengono in sè stessi i germi della propria distruzione. È quindi necessario che il potere esecutivo compartecipi all'esercizio del potere legislativo. Nell'art. 5 dello Statuto il potere esecutivo è attribuito al re solo, e l'art. 3

(1) In questa distinzione trovasi risoluta la questione della sovranità di popolo. Quando sotto la medesima si intende il diritto di non sottostare ad altre leggi fuori di quelle, che furono liberamente assentite dalla rappresentanza nazionale, nulla di più legittimo e ragionevole. Ove però si voglia estendere la sovranità del popolo sino al punto di pretendere che la maggioranza dei rappresentanti possa imporre la sua volontà in ogni e qualunque caso senza restrizione, in allora la questione non è più questione di diritto, ma soltanto di convenienza. Le opinioni potranno inclinare piuttosto dall'una che dall'altra parte a norma che reputeranno dall'una o dall'altra parte più facile la soluzione del problema sociale. Il sistema monarchico rappresentativo, che si considera giustamente come quello che riunisce i maggiori vantaggi e i minori inconvenienti, ammette la sovranità del popolo soltanto nel primo senso, cioè limitato a ciò che è di diritto naturale dell'uomo e non oltre.

col far compartecipare il re al potere legislativo soddisfa all'accennata necessità.

La compartecipazione del potere esecutivo (ossia del re) alla legislazione è motivata anche da altre imponenti considerazioni. Perchè siano equabilmente raggiunti i fini del consorzio civile, è d'uopo che l'esecuzioni delle leggi abbia luogo nel modo il più assoluto, solenne, ineccepibile, e col minor possibile apparato e impiego di forze coercitive. Come sarebbe possibile, di ottenere quest'effetto quando l'autorità che riassume in sè il potere esecutivo non fosse che un semplice strumento del potere legislativo senza volontà e convinzione propria? Solo il suo libero assenso e la sanzione, data alla legge che intraprende di far eseguire ingenerano vera forza ed autorità al potere esecutivo, e solo nella propria convinzione espressa nel libero assenso attinge quel potere l'animo e la coscienza di un retto impiego dei mezzi coercitivi.

Devesi inoltre àdottare tutto ciò che senza ledere i diritti naturali dell'uomo facilita l'esecuzione delle leggi, e fra gli altri mezzi ovvio si presenta quello di circondare il potere esecutivo di tutta quella maestà e quel prestigio che aggiunge autorità e forza al potere, e fra i mezzi per ciò ottenere v'ha quello di attribuirgli una parte all'esercizio del potere legislativo.

Lo Statuto chiama pure ad esercitare il potere legislativo collettivamente col re e colla Camera dei deputati la Camera del Senato. Due sono i fini principali, che si raggiungono coll'introduzione di questo corpo a compartecipare alla legislazione. Primieramente quello di soddisfare alla necessità di una più ampia e profonda discussione delle leggi. Il Senato scelto,

giusta l'art. 33, fra le persone che per maturità di senno, cognizioni e posizione sociale si distinguono fra la nazione, apporta nella discussione quella maggior calma, profondità di viste ed esperienza, che è propria alla loro condizione, onde la legislazione non può che acquistare vera utilità pratica e autorevole sanzione.

In secondo luogo il Senato è chiamato a rappresentare specialmente nelle questioni politiche il principio conservatore.

Una rappresentanza abbastanza forte e consistente di questo principio è necessaria, perchè essa completa l'equilibrio dei grandi poteri, senza di cui gli ordini civili non hanno garanzia alcuna di stabilità e consistenza.

Egli è specialmente nei conflitti di natura esclusivamente politica che la Camera dei deputati apporta tutta la violenza delle passioni che può suscitare una questione di tal natura, e che sono tanto più irresistibili, quanto più si trovano spalleggiate dall'opinione pubblica, di cui i deputati sono evidentemente gl'interpreti, siccome sorti dalla maggioranza dei voti della nazione. Il principio monarchico rappresentato dal re invano si opporrebbe a tutto quello che potrebbe avere di disastroso e di distruttivo l'impeto di tali passioni, se ad esso solo fosse riservata la cura di apportarvi la calma e la moderazione. In questo caso il Senato nelle sue tendenze essenzialmente conservatrici serve di appoggio al trono e frenando l'impeto del conflitto col necessario suo intervento e con attitudine mediatrice riconduce facilmente l'accordo, prima che si trascendano i limiti costituzionali.

Mentre il Senato contribuisce a mantenere l'equilibrio in questo senso, non è da temere che l'equilibrio

stesso possa essere compromesso per sua opera nel senso opposto, cioè facendo preponderare le idee conservatrici, esagerate sino ad impedire ogni naturale e regolare progresso.

L'appoggio, che reca il Senato al trono contro tendenze disordinate, non può avere in alcun modo l'effetto di allontanare il trono stesso interamente da quei principii progressivi che hanno la loro essenziale rappresentanza nella Camera dei deputati; imperocchè il trono non può esercitare costituzionalmente i suoi poteri se non col mezzo di ministri responsabili, e quindi sotto una determinata ed inevitabile influenza dello stesso principio progressivo.

Art. 4.

La persona del re è sacra ed inviolabile.

L'istituzione del principato è una garanzia d'ordine e di stabilità, e nell'attuale stato dell'incivilimento il principale e più potente mezzo per conseguire la pacifica e volontaria obbedienza alle leggi. La legge che si presenta appoggiata dalla somma ed imponente autorità del Principe è obbedita, mentre la sola idea astratta dell'utilità e necessità della legge e del rispetto alla medesima dovuto non produce così universale, efficace e continuo assenso. Onde non scemi quest'effetto è necessario che l'autorità del Principe non soffra detrimento, che nessun biasimo salga sino alla sua persona, che la sua posizione sociale sia superiore ed eccezionale, in una parola che la sua persona sia sacra ed inviolabile. Questa determinazione dello Statuto non è solo nell'interesse della persona del monarca,

ma ben anco nell'interesse della nazione. Il sistema monarchico rappresentativo, rettamente inteso ed applicato, identifica talmente la persona del monarca coi veri interessi della nazione, che l'inviolabilità del medesimo guarentisce l'inviolabilità di questa. Infatti se fosse lecito di far risalire sino al trono il biasimo e la responsabilità degli errori veri o supposti di quel potere che concentra in sè il potere esecutivo, e compartecipa all'esercizio del potere legislativo, la nazione non potrebbe essere sicura della perfetta libertà ed indipendenza di questi poteri a fronte di una fazione ostile sia all'interno sia all'estero, e la minacciata o presumibile violazione della persona del re pregiudicherebbe la libertà e l'indipendenza della nazione.

La storia delle monarchie costituzionali ci mostra ad evidenza l'importanza di questo articolo. Nell'Inghilterra ove l'idea della santità ed inviolabilità della persona reale è profondamente penetrata nella popolazione, le agitazioni politiche, per quanto siano violenti, non salgono mai sino al Capo supremo dello Stato, ed hanno ordinariamente per esito finale qualche essenziale cambiamento nella legislazione. Nella Francia all'incontro, in cui sia per le vicissitudini che ha subito il potere reale, sia per l'indole degli abitanti, sia per imperfetta intelligenza della legge costituzionale, la massima concernente l'inviolabilità di Principe fu sempre considerata come finzione legale, e non potè mai penetrare nelle abitudini e convinzioni della nazione, ogni agitazione politica dovette finire o in un tentativo del potere esecutivo di violare o restringere le libertà costituzionali, o in un rovescio del trono e della Costituzione per opera del popolo. In altri paesi

la non rispettata inviolabilità del Principe condusse all' intervento straniero e ad altre gravi sciagure.

Art. 5.

Al re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare: dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati, che importassero un onere alle finanze o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l' assenso delle Camere.

In queste e nei prossimi successivi articoli sono enumerate le attribuzioni e prerogative del re. A lui solo appartiene il potere esecutivo. La concentrazione del potere esecutivo rende più forte ed efficace l'azione della legge, e quindi più agevole il conseguimento dei fini che si propone il consorzio civile. E siccome è necessario per lo sviluppo delle istituzioni civili che l'obbedienza alle leggi venga prestata più che possibile volontariamente e senza apparente coercizione, salvo rarissimi ed estremi casi in cui si debba aver ricorso alla forza materiale, così per ottenere questo intento è d'uopo di circondare il potere esecutivo della maggiore autorità e splendore, ed a ciò si contribuisce col conferire al rappresentante dello stesso

potere, al re, la posizione dignitosa ed autorevole di *Capo supremo dello Stato*. Perciò pure egli comanda tutte le forze di terra e di mare, e trova in questo le forze necessarie per far eseguire le leggi nell'interno, e per far rispettare la libertà ed indipendenza dello Stato all'estero.

I rapporti cogli esteri Stati non appartengono a rigore e per la loro natura interamente al potere esecutivo. A questo spetta bensì indubitatamente di vegliare all'esecuzione dei trattati; ma i trattati stessi o almeno molta parte delle stipulazioni ivi contenute possono vestire il carattere di atti legislativi. Però l'interesse e la sicurezza dello Stato esigono che i rapporti internazionali siano trattati colla massima riservatezza e segretezza, e altronde, per dare imponenza ed efficacia alle trattative diplomatiche, è d'uopo che siano intavolate e condotte a nome di quel potere che riunisce in sè colla maggiore autorità il maggior lustro e splendore, cioè a nome del re e del suo governo. Quindi al re viene attribuito dallo Statuto il diritto di dichiarare la guerra, di far trattati di pace, di alleanza, di commercio ed altri, imponendo soltanto l'obbligo di darne notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano. Quando le trattative sono giunte ad una conclusione o ad un risultato, cessa la necessità della segretezza, e siccome i trattati impegnano la nazione, così è d'uopo che siano comunicati alle Camere con tutti gli schiarimenti che valgano a dimostrare quanto siasi fatto per ottenere il maggior possibile vantaggio.

Sebbene in questo articolo sembrisi attribuire esclusivamente al re il diritto di dichiarare la guerra e di

fare i trattati, pure combinandosi questo articolo colle altre disposizioni dello Statuto si scorge chiaramente che tali atti non possono essere interamente sottratti alla sanzione dei corpi legislativi. Egli è certo che, spettando al re il diritto di dichiarare la guerra, nè il Senato nè la Camera dei deputati potrebbero legalmente imporre al re l'obbligo di fare una guerra, della di cui necessità o convenienza non fosse convinto il re stesso. Ma è altresì vero che il governo del re per dichiarare la guerra deve domandarne i mezzi alle Camere, proponendo cioè alle loro deliberazioni le leggi che autorizzino a levar soldati e a mettere le imposte necessarie per le corrispondenti spese. Queste verrebbero respinte dalle Camere ove esse non fossero d'accordo nel parere di fare la guerra.

L'autorità data al potere esecutivo di dichiarare la guerra non può contenere una deroga o sospensione dei diritti accordati alle Camere dallo Statuto, giacchè siffatta deroga o sospensione non può supporsi, ma dovrebbe essere espressa in modo esplicito. Ciò non è e non poteva esserlo senza ledere i principii fondamentali e razionali del sistema monarchico rappresentativo. L'espressione del presente articolo, *il re dichiara la guerra*, non contiene simile eccezione, perchè essa non ha altro significato se non quello, che la formalità della dichiarazione di guerra non può emanare che dal re soltanto; ma nel complesso delle circostanze che inducono ed abilitano la nazione a far la guerra è indispensabile che vi sia uno o più voti delle Camere, che, accordando i mezzi, manifestino almeno implicitamente il loro pensiero in proposito.

Riguardo ai trattati, essi non vanno certamente sog-

getti ad una sanzione del parlamento così inevitabile come una dichiarazione di guerra, salvo il caso che importassero un onere alle finanze o variazione di territorio dello Stato, pel quale viene esplicitamente riservato l'assenso delle Camere. Però neppur essi si sottraggono interamente ad un controllo per parte delle Camere legislative, ed a ciò credere ci induce già il tenore del presente art. 5 dello Statuto che ingiunge di unire le comunicazioni opportune al trattato che si notifica alle Camere. Queste comunicazioni non possono avere altro scopo che quello di giustificare la convenienza o necessità del trattato, e di porre per conseguenza le Camere nella situazione di poter giudicare. Egli è ben vero che la disapprovazione non potrebbe avere per effetto di annullare il trattato; ma i ministri che hanno consigliato al re di stipularlo ne sono responsabili, e la disapprovazione imporrebbe sempre l'obbligo al governo del re di procurarne, per quanto sarà possibile, la modificazione. La storia parlamentaria dei regni costituzionali non manca di annoverare simili casi, e sono noti i famosi trattati sul diritto di visita tra la Francia e l'Inghilterra, i quali dovettero essere modificati sopra un voto di biasimo emesso dalla Camera elettiva francese.

Che la validità di un trattato portante onere alle finanze sia vincolata all'assenso delle Camere legislative è effetto e conseguenza naturale del principio che vuole che le leggi e gli oneri obbligatorii per tutti siano liberamente assentiti dai rappresentanti della nazione. Gli oneri finanziarii provenienti dai trattati diplomatici non potrebbero neppure essere sottratti interamente alla sanzione delle Camere senza sconvolgere del tutto

la base del sistema monarchico rappresentativo e degli ordini civili saviamente appoggiati su questo sistema. Se si volesse sottrarre anche una sola delle rubriche di spesa alla sanzione delle Camere, queste avrebbero sempre l'espediente di manifestare la loro disapprovazione col rifiuto di tanta parte d' imposte quanta dovrebbe servire a far fronte agli impegni presi coi trattati in discorso.

L'obbligo di riportare l'assenso delle Camere per le variazioni di territorio dello Stato è una maggiore garanzia per l'integrità dello Stato medesimo, a motivo che le maggiori difficoltà, che incontrerebbe siffatto assenso quando si trattasse di cedere qualche parte del territorio, impediscono al governo di impegnarsi con troppa leggerezza a siffatte cessioni. Non sarebbe conveniente di lasciare così importanti stipulazioni in balia alla responsabilità dei ministri, giacchè questa in nessun caso varrebbe a compensare la nazione del danno di un sagrifizio già consumato. Ogni variazione di territorio sia in più, sia in meno, sia per permuta, richiede inoltre misure legislative e finanziarie, la di cui entità può influire sulla convenienza della stipulazione, e i poteri legislativi sarebbero illusorii in questa parte se potessero essere impegnati con una stipulazione del potere esecutivo senza il loro consenso.

Art. 6.

Il re nomina a tutte le cariche dello Stato, e fa i decreti e regolamenti necessarii per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l' osservanza o dispensarne.

Le attribuzioni del potere reale indicate in questo articolo appartengono interamente alla sfera dell'esecutivo. Non potrebbe il re esercitare in persona tutti gli atti di questo potere, nè sarebbe conveniente che egli lo facesse, attesa la moltiplicità, complicazione e diverso grado di decoro di questi atti, come anche per effetto dell'art. 67 dello Statuto, in forza del quale, per la validità degli atti del governo, è necessaria la firma d'un funzionario, cioè d'un ministro responsabile. È quindi indispensabile una certa gerarchia di cariche dello Stato. Queste rappresentano il governo del re nei diversi stadii del potere esecutivo, e in tale qualità la loro nomina non può emanare che dal re. Però s'intende che l'assegno dei fondi per salariare queste cariche, trattandosi di un onere finanziario, richiede l'assenso delle Camere.

All'esecuzione delle leggi si procede mediante decreti e regolamenti emessi in precisa conformità delle leggi stesse, e l'emetterli spetta al re, siccome essenziale attributo del potere esecutivo. Affinchè però un ritardo nell'emanare tali decreti o regolamenti non addivenga un mezzo per deludere e tergiversare l'applicazione della legge nei singoli casi emergenti, l'art. 6 dello Statuto contiene espressamente la dichiarazione che l'osservanza delle leggi non sarà sospesa nè dispensata dal potere esecutivo.

Art. 7.

Il re solo sanziona le leggi e le promulga.

Dal momento che giusta l'articolo 2 dello Statuto il re compartecipa al potere legislativo, potrebbe

apparire superflua la determinazione che attribuisce al re la sanzione delle leggi, giacchè questo diritto è implicitamente compreso nel suo assenso, senza il quale una proposizione votata dalle Camere non può acquistare forza di legge. L'opportunità ed il significato di questa determinazione scaturisce da due considerazioni: la prima è quella di impedire che altre persone, altri poteri dello Stato, sotto pretesto di tacite od esplicite delegazioni o di altri motivi, si introducano a parte del potere legislativo, o ne usurpino qualsiasi ingerenza incostituzionale.

La sanzione reale è in secondo luogo un atto solenne, che accresce alla legge prestigio ed autorità, e che, particolarmente nei paesi ove predomina per tradizioni, sentimento ed abitudine il principio monarchico, rende più facile l'esecuzione delle leggi e produce maggior propensità negli animi ad assecondarla, non ostante gli oneri ed i sagrifizii personali che avesse ad esigere.

La promulgazione delle leggi è l'atto iniziativo per la relativa esecuzione, ed è quindi essenzialmente devoluta al potere esecutivo. Il nome del re, cui solo spetta la promulgazione, aggiunge sempre più autorità alla legge, ed è in pari tempo, stante la firma di un ministro responsabile, che non può mancare a tale atto per il disposto dell'art. 67, una valida e formale garanzia che il testo della legge promulgata è conforme alle concordi deliberazioni dei tre poteri che esercitano collettivamente il potere legislativo.

Art. 8.

Il re può far grazia e commutar le pene.

Questo articolo contiene un'eccezione all'articolo 6,

Digitized by Google

in forza del quale il re non sospende l'osservanza delle leggi e non ne dispensa. Nell'esercizio della sovranità non si potrebbe però ragionevolmente escludere il diritto di far grazia e commutar le pene. L'inevitabile imperfezione delle leggi penali, imperfezione inerente a qualunque opera umana, produce talvolta anomalie nell' applicazione ai singoli casi, a correggere le quali è indispensabile un potere discrezionale. La natura delle leggi penali non permette che in questo intento si possa aggravare la situazione del colpito, ma solo accorda la possibilità di far grazia e di commutare le pene; ammette solo l'esercizio della clemenza.

Il diritto di clemenza è uno dei più preziosi attributi del monarca; la clemenza esercitata dai corpi collettivi non ha che un significato politico, mentre esercitata dalla persona del re ha un significato tutto morale. Del resto egli è nell' interesse medesimo del potere reale di esercitare questo diritto colla maggior cautela, e soltanto in casi rarissimi e veramente degni, onde non ne venga sconsiderazione e discredito alla legge e allo stesso potere reale. Da questa disposizione eccezionale e del tutto benefica non può nascere disquilibrio alcuno nei poteri costituzionali, e i vantaggi che ne ritrae la società non sono scemati da alcun probabile o presumibile inconveniente.

Art. 9.

Il re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

L'esecuzione delle leggi non può avere alcuna sospensione, come lo stesso Statuto accenna all'art. 6, e se ciò non può aver luogo in singoli casi e per singole leggi, molto meno sarebbe possibile una universale sospensione anche per un minimo periodo di tempo.

Il potere esecutivo è quindi, per così dire, permanente, mentre all'incontro l'attivo esercizio del potere legislativo non lo è e non ha d'uopo di esserlo. Una sospensione temporaria della sua attività non ha alcuna sinistra conseguenza, e può anzi essere utile, lasciando tempo ai membri delle Camere di attendere alle civili loro occupazioni e di prepararsi ai futuri lavori legislativi, studiando i bisogni e le intenzioni dei loro committenti, non che la situazione e le esigenze del paese. Per altro gl'intervalli dei lavori legislativi non devono oltremodo prolungarsi, ed è certo che almeno una tornata della legislatura in ogni anno è necessaria perchè la rappresentanza nazionale e con essa tutto il sistema monarchico rappresentativo non divenga una illusione.

Prescrive perciò lo Statuto che le due Camere siano convocate ogni anno, e siccome il potere permanente, il re, è quello che evidentemente si trova meglio in grado di conoscere il momento più opportuno agli interessi comuni per la convocazione, così il diritto di convocarle è riservato al re.

La convocazione annua è anche in corrispondenza alle leggi di finanze, che giusta altre disposizioni dello Statuto devono essere deliberate ed approvate dalla rappresentanza nazionale, e che giusta la pratica e per il miglior ordine abbracciano regolarmente un periodo annuale. I vasti lavori preparatorii, che necessita la preparazione di quelle leggi, non possono essere fatti

che dal governo, ed è necessario anche per questo motivo di lasciare al medesimo il giudizio sul momento opportuno di convocare le Camere, affinchè queste non abbiano nel corso della tornata a perdere il tempo in sterili sessioni, mentre il governo sta compiendo i suddetti lavori preparatorii.

L'art. 9 riserva pure al re il diritto di prorogare le sessioni, cioè di chiudere la tornata legislativa, salvo a riconvocare le Camere entro il termine legale, cioè per l'anno successivo, ed anche prima quando le circostanze e la necessità di adempiere ad obbligazioni imposte dallo Statuto esigessero tale più pronta riconvocazione.

In via ordinaria la chiusura della tornata avviene tosto che le Camere hanno terminata la discussione e votazione dei conti preventivi, e il conseguente atto di proroga non è che una formalità.

La convocazione annua delle Camere in relazione alla presentazione e discussione degli annui preventivi di finanza è consentanea alla pratica della maggior parte dei governi costituzionali dell'Europa.

Il modo assoluto, con cui lo Statuto attribuisce al re il diritto di prorogare le sessioni, non ammette dubbio sulla questione se il governo del re possa interrompere i lavori legislativi delle Camere e prorogarle prima che abbiano compiuti quelli dell'anno in corso. È però evidente che, nel caso in cui per imponente ragione di Stato è d'uopo ricorrere a siffatta misura, il governo non potrebbe sottrarsi alla necessità di riconvocare ancora le Camere per la continuazione dei lavori in corso in tempo utile onde evitare future disastrose lacune nella legislazione e non incorrere nella necessità di

procedere incostituzionalmente nella riscossione delle imposte, con grave responsabilità dei ministri che hanno consigliato e controfirmato simili misure.

Il re ha altresì il diritto di sciogliere la Camera dei deputati, ed effetto dello scioglimento è la cessazione del mandato dei deputati, sebbene non sia ancora scaduto il termine legale di cinque anni asssegnato dall'art. 42 alla durata ordinaria dello stesso mandato.

Gli stessi motivi, che nel sistema monarchico rappresentativo consigliano di attribuire al re il diritto di convocare e di prorogare le Camere, colla restrizione però di non lasciar trascorrere l'anno, militano anche a favore del diritto del re di sciogliere la Camera dei deputati.

È questo un atto di somma importanza e di gravi conseguenze; ma non infrequenti sono le circostanze in cui si presenta non solo utile, ma necessario.

Per la solidità delle istituzioni era d'uopo, verificandosi questa utilità e necessità, provvedere in modo che non avvenisse uno squilibrio nei poteri costituzionali dello Stato. Questo scopo raggiunge la disposizione dell'art. 9, che attribuisce al re la facoltà di sciogliere la Camera, coll'obbligo però di convocarne un'altra entro quattro mesi. Attribuendo al re la facoltà dello scioglimento indefinito senza quest'obbligo, potrebbe accadere che il principio rappresentativo venisse interamente annullato dal potere monarchico, mentre viceversa negando al re quella facoltà, il potere monarchico sarebbe presto assorbito dal potere rappresentativo. Onde la presente disposizione dello Statuto è al certo quella che meglio provvede al caso. Egli è vero che nell'atto pratico, accordando lo scioglimento in causa

di conflitti fra i poteri costituzionali, può sembrare esorbitante il diritto che così riviene alla corona, cioè di troncare il conflitto con un atto di scioglimento. Ciò potrebbe avere l'apparenza, che al governo spettasse il diritto di risolvere simili questioni senza ulteriore intervento di uno dei grandi poteri costituzionali.

Ma realmente il conflitto non è che sospeso o tutto al più modificato dall'opera ordinariamente salutare del tempo e del consiglio, onde lo scioglimento può essere nell'interesse del governo del re non solo, ma ben anche della nazione. Inoltre nulla vi è di più naturale che di ricorrere al giudizio della nazione in simili casi; il che appunto si sperimenta mediante le nuove elezioni.

La storia delle costituzioni degli Stati europei dimostra che lo scioglimento dei corpi legislativi elettivi avviene d'ordinario assai più frequente di quello che si dovrebbe credere, stante la gravità e l'importanza dell'atto, considerato nelle sue conseguenze.

I casi che di solito danno motivo a questi scioglimenti sono:

1°. Grave conflitto fra il governo del re e la Camera elettiva.

2°. Straordinarie circostanze politiche emerse dopo le ultime elezioni, le quali consigliano di consultare di nuovo la nazione.

3°. Quando la Camera elettiva è stata nominata sotto l'influenza di straordinarie circostanze politiche, e queste siano poi cessate.

4°. Quando vi sia una fondata convinzione che la Camera elettiva, sebbene non abbia raggiunto il periodo legale della scadenza de' suoi poteri, non rappresenti più la vera opinione del paese.

5°. Quando la Camera è talmente suddivisa in partiti da non potersi riunire una maggioranza omogenea almeno nelle questioni principali.

6°. Non è infrequente la convenienza di sciogliere la Camera dei deputati dopo la penultima annua tornata del loro periodo legale, cioè dopo la tornata che precede l'ultimo anno del loro mandato. L'esperienza ha dimostrato che i deputati nel periodo prossimo alla preveduta ed inevitabile scadenza del loro mandato vanno facilmente soggetti ad influenze personali ed a preoccupazioni di vario genere, e sono così distolti al coscienzioso adempimento del loro mandato.

Lo Statuto non dichiara esplicitamente che il diritto di convocare, prorogare e sciogliere le Camere appartenga esclusivamente al re. Ma siccome in nessun altro passo dello Statuto vengono attribuiti simili diritti ad altre persone, e siccome così importanti diritti non possono essere sotto intesi per nessuno, è chiaro che il re lo possiede esclusivamente. Ciò non toglie però che ciascheduna delle Camere possa prorogare le proprie sedute a brevi termini e in modi conformi al proprio regolamento interno, quando le circostanze lo esigessero, semprecchè quest'atto non implichi una vera sospensione della tornata legislativa.

Lo scioglimento della Camera dei deputati in causa di un conflitto fra il governo del re e la Camera stessa è affare di gravissimo momento e merita seria considerazione. Il diritto formale della corona di sciogliere la Camera è garantito dalla Costituzione, e non può essere messo in dubbio. Le tante cause legittime di sopra enumerate per motivare una simile misura dimostrano la convenienza di mantenere questo diritto alla

corona stessa, che sola sarebbe in grado di apprezzare le circostanze e di giudicare in proposito con piena cognizione di causa. Ma appunto perchè quel diritto nell'accennato caso è di sì grave momento, la pratica e ragioni di convenienza costituzionale pongono ristretti limiti al relativo esercizio. In forza di questi limiti rarissimi sono i casi in cui la corona potrà convenientemente esercitarlo due volte di seguito per la medesima causa, e anche per una sol volta è conveniente allora soltanto, quando vi sia fondata speranza che le nuove elezioni arrechino nella Camera una maggioranza di opinioni più conformi alle idee del governo. Non vi ha dubbio che, anche eccedendo questi limiti, il governo è sempre nel rigoroso suo diritto, ma il risultato ne può essere facilmente funesto, giacchè riproducendosi la Camera ripetutamente nel medesimo colore politico, la corona è costretta o a cedere con tanto maggiore discredito ed affievolimento della sua autorità, quanto maggiore fu la resistenza, o a ricorrere a misure incostituzionali, preparandosi nell'uno e nell'altro caso la rovina della Costituzione e gravi sciagure allo Stato. È basata sulla considerazione di questa circostanza la pratica costituzionale, in forza di cui i ministri offrono la loro dimissione, quando questi non abbiano la maggioranza nella Camera dei deputati, al fine di lasciar libero il campo alla corona per formare un nuovo ministero, le di cui opinioni politiche siano di natura a togliere ogni conflitto.

Art. 10.

La proposizione delle leggi apparterrà al re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge

d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei deputati.

Dacchè all'articolo 3 si attribuisce il potere legislativo collettivamente al re, al Senato e alla Camera dei deputati, ne viene di rigorosa conseguenza che anche la proposizione delle leggi debba appartenere al re e a ciascheduna delle due Camere. Se a qualcuno di questi poteri si volesse restringere tale facoltà, o l'equilibrio costituzionale sarebbe rovinato e quindi impossibile il governo monarchico rappresentativo, ovvero la restrizione si risolverebbe in una mera ed inutile apparenza. Sarebbe assurdo il restringere al re questa facoltà, giacchè il potere esecutivo non potrebbe funzionare se gli mancasse l'iniziativa delle leggi. La massima parte dei progetti di legge è motivata da necessità o convenienza emersa nella pratica esecuzione delle leggi già esistenti, e queste necessità o convenienze niuno può meglio conoscere del potere esecutivo.

L'imporre simili restrizioni alla Camera elettiva, cioè toglierle il diritto di proporre leggi, sarebbe inutile; essa troverebbe sempre mezzo di esercitare, se non direttamente, almeno indirettamente questa prerogativa in tutta la sua ampiezza mediante indirizzi, emendamenti alle leggi presentate, dichiarazioni politiche ed altri simili espedienti, a meno di voler paralizzare interamente la Camera stessa, il che equivale alla negazione del sistema monarchico rappresentativo e delle sue conseguenze. Ciò vale anche per il Senato, sebbene una restrizione per questa Camera non possa avere le medesime conseguenze, affatto incompatibili colla

franca e retta applicazione del sistema costituzionale. Infatti rarissimi sono i casi in cui la Camera del Senato faccia uso di questa prerogativa; ma certamente non converrebbe per questo screditare ed abbassare uno dei grandi poteri dello Stato col togliergli uno dei più importanti diritti. L'art. 55 indica il modo col quale procedono le Camere nel far uso del loro diritto di proposizione di leggi.

La famosa Carta data da Luigi XVIII alla Francia nel 1814 porge un esempio di restrizione del diritto di proporre leggi per le Camere. Il potere reale non ha trovato in questa restrizione alcuna condizione nè di forza, nè di dignità, nè di durata.

La più solida garanzia delle instituzioni liberali, e la più ferma assicurazione che la politica di un paese venga condotta nei modi più conformi a' suoi interessi ed alla sua dignità sta nel diritto attribuito alla rappresentanza nazionale di deliberare sulle leggi di imposizioni di tributi e sui conti e bilanci dello Stato, in modo che senza il di lei assenso non possa imporsi e riscuotersi alcun tributo nè incontrare impegni o spese a carico dello Stato. Lo Statuto dispone anzi, in vista dell' importanza di tali attribuzioni e per accrescerne meglio ancora la forza politica, che le leggi relative debbano essere prima presentate alla Camera dei deputati.

Art. 11.

Il re è maggiore all'età di diciotto anni compiti.

Viene anticipata l'età maggiore del re in confronto delle disposizioni della legge civile all'oggetto di ren-

dere minori le probabilità dei casi di reggenza. È questa altronde antica consuetudine riguardo ai principi regnanti in Europa. Questa eccezione non vale però riguardo agli altri principi reali che non sono chiamati al trono, come vedesi dai susseguenti articoli 12 e 13.

Art. 12.

Durante la minorità del re il principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione al trono sarà reggente del regno, se ha compiuti gli anni ventuno.

Art. 13.

Se, per la minorità del principe chiamato alla reggenza, questa è devoluta ad un parente più lontano, il reggente, che sarà entrato in esercizio, conserverà la reggenza fino alla maggiorità del re.

Art. 14.

In mancanza di parenti maschi la reggenza apparterrà alla regina madre.

Art. 15.

Se manca anche la madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai ministri, nomineranno il reggente.

Art. 16.

Le disposizioni precedenti relative alla reggenza sono applicabili al caso in cui il re mag-

giore si trovi nella fisica impossibilità di regnare. Però, se l'erede presuntivo del trono ha compiuti diciotto anni, egli sarà in tal caso di pien diritto il reggente.

Art. 17.

La regina madre è tutrice del re finchè egli abbia compiuta l'età di sette anni: da questo punto la tutela passa al reggente.

Questi articoli riguardano il modo di provvedere all'esercizio dei poteri attribuiti al re dallo Statuto, quando il re per minorità o per fisica impossibilità è impedito ad esercitarli personalmente. L'art. 17 provvede anche per la tutela, cioè indica le persone cui spetta di avere la cura suprema per l' educazione del re e per l'amministrazione del suo patrimonio. Sebbene non sia espresso chiaramente, non può nascere alcun dubbio sul punto che, mancando la regina madre, la tutela resti affidata al reggente anche prima che il re abbia compiuta l'età di sette anni, e così pure sull'altro, che nel caso dell'art. 14, cioè quando per mancanza di parenti maschi la reggenza appartiene alla regina madre, rimane presso la medesima la tutela anche dopo compiuta la detta età.

Del resto le disposizioni sono abbastanza chiare ed esplicite per evitare all'evenienza del caso qualunque controversia e contestazione funesta al ben essere, alla tranquillità ed alla pace della nazione. All' art. 15 però non è indicato il modo con cui le Camere avrebbero a procedere alla nomina del reggente in mancanza di parenti maschi e della madre del re. Questa

lacuna però non è di grande importanza, attesa la poca probabilità di un tale avvenimento, e all' evenienza dovrebbero le Camere mettersi d'accordo sul modo stesso, ove non si avesse già provveduto in anticipazione con apposita legge.

Art. 18.

I diritti spettanti alla podestà civile in materia beneficiaria, o concernenti all'esecuzione delle provvisioni d'ogni natura provenienti dall'estero, saranno esercitati dal re.

In forza di questo articolo lo Statuto riserva al re ogni ingerenza che spetta al potere civile negli affari ecclesiastici. In questi è compresa la nomina degli arcivescovi, vescovi e degli altri benefizii ecclesiastici di patronato dello Stato, la sorveglianza per la conservazione e buona amministrazione dei patrimonii ecclesiastici, e la placitazione delle bolle pontificie e di altri atti pubblici del potere ecclesiastico.

Questo articolo non può però menomamente intaccare il diritto delle Camere di concorrere alla legislazione ed alla votazione delle imposte, onde se le provvisioni di cui si tratta vestissero veramente il carattere di una legge dello Stato, o contenessero obblighi di spese e di corrispondenti imposte a carico dello Stato, sarebbe indispensabile il voto e l'assenso delle Camere, non potendosi sottintendere nè ammettere un'eccezione che nella sua essenzialità sarebbe contraria e lesiva ai principii fondamentali del sistema costituzionale. Lo Statuto non potrebbe contenere, senza mentire a sè stesso,

una disposizione che violi in qualche parte la base fondamentale ed essenziale dello Statuto medesimo.

Art. 19.

La dotazione della corona è conservata durante il regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni.

Il re continuerà ad avere l'uso dei reali palazzi, ville, e giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro risponsabile.

Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni regno dalla prima legislatura dopo l'avvenimento del re al trono.

Per sostenere lo splendore della corona e dare al trono anche quella parte di prestigio e di autorità che dipende dai mezzi pecuniarii, è necessario ch'essa possa disporre di mezzi abbastanza lauti e proporzionati all'eminente posizione sociale del Capo supremo dello Stato. Onde però anche in questo non regni alcun arbitrio, e le spese della corona non presentino alcun pretesto per aggravare le finanze dello Stato in modo indebito e non consentaneo alle garanzie del sistema costituzionale, lo Statuto determina che la dotazione della corona abbia a consistere in una somma annua determinata, la di cui cifra sarà stabilita per la durata di ogni regno dalla prima legislatura, cioè mediante

una legge da deliberarsi nella prima convocazione delle Camere dopo l'avvenimento del re al trono.

Oltre siffatta dotazione spetta al re anche l'uso dei palazzi, ville, giardini reali e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla corona, e per togliere ogni arbitrio ed ovviarne la dispersione fu disposto di erigerne un inventario a diligenza di un ministro responsabile.

Solo per il regno, sotto il quale lo Statuto acquistò forza di legge fondamentale, fu stabilito che la dotazione della corona non fosse determinata da una legge, ma quale risultasse dalla media degli ultimi dieci anni, probabilmente per evitare motivi di divario sensibile fra l'antecedente e successiva dotazione del medesimo regno.

Art. 20.

Oltre i beni, che il re attualmente possiede in proprio, formeranno il privato suo patrimonio ancora quelli, che potesse in seguito acquistare a titolo oneroso o gratuito durante il suo regno.

Il re può disporre del suo patrimonio privato sia per atti fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili, che limitano la quantità disponibile. Nel rimanente il patrimonio del re è soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà.

In questo articolo sono contenute le disposizioni che riguardano il patrimonio del re. Lo Statuto garantisce

in tal modo al re la libera disposizione del suo patrimonio al pari di qualunque privato, ritenendo il detto patrimonio soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà private. Una sola eccezione viene stabilita in proposito, ed è quella che il re non è tenuto alle regole delle leggi civili che limitano la quantità disponibile sia per atti tra vivi, sia per testamento. Infatti attesa l'obbligazione che corre alla nazione di provvedere alla dotazione della corona, come è disposto nell'articolo antecedente, e agli appannaggi degli altri membri della famiglia del re, giusta l'articolo successivo, cessano per la famiglia stessa i motivi che indussero i legislatori a limitare a vantaggio degli ascendenti e discendenti la quantità disponibile dei beni. Dovendo cioè i principi reali essere provveduti di appannaggio in forza dello Statuto, non è più applicabile in questo caso la ragione della legge civile.

Art. 21.

Sarà provveduto per legge ad un assegnamento annuo pel principe ereditario giunto alla maggiorità, od anche prima in occasione di matrimonio; all'appannaggio dei principi della famiglia e del sangue reale nelle condizioni predette; alle doti delle principesse; ed al dovario delle regine.

Ritenuto che la dotazione della corona viene stabilita soltanto in correlazione alla occorrenza della corona medesima e senza riguardo all'incremento della famiglia reale, ne viene di conseguenza che i membri

di essa debbano essere provveduti di appannaggio, verificandosi la condizione della maggiorità o della collocazione in matrimonio. Così pure è d'uopo provvedere alle doti delle principesse e al dovario della regina, cioè al loro assegno in caso di vedovanza. Queste disposizioni vengono date mediante apposite leggi dello Stato, deliberate ed adottate di caso in caso.

Art. 22.

Il re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto.

Art. 23.

Il reggente, prima d'entrare in funzioni, presta il giuramento di essere fedele al re e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato.

Dipendendo la conservazione e l'esatta osservanza dello Statuto in modo speciale dalla ferma volontà dei poteri costituiti, così si è introdotta la manifestazione solenne di tale volontà mediante un atto di giuramento.

Il re giura di osservare lealmente lo Statuto, come il reggente, del pari che i senatori e i deputati, a termini dell'art. 49. Come questi ultimi il reggente presta pure in tale incontro il giuramento di essere fedele al re e di osservare le leggi.

La formola usata dal re per il suddetto giuramento è la seguente:

« In presenza di Dio io giuro di osservare lealmente « lo Statuto, di non esercitare l'autorità reale che in

« virtù delle leggi ed in conformità di esse, di far ren-
« dere ad ognuno secondo le sue ragioni piena ed esatta
« giustizia, e di condurmi in ogni cosa colla sola vista
« dell'interesse, della prosperità e dell'onore della na-
« zione.

La formola di questo giuramento, prestato in presenza delle Camere, viene segnata dal re in triplice originale, l'uno destinato all'archivio di corte e gli altri agli archivii delle due Camere.

Digitized by Google

CAPITOLO SECONDO.

Dei diritti e dei doveri dei cittadini.

Questo capitolo è certamente la parte più importante dello Statuto. L'uomo entrando nel consorzio civile ha per iscopo di procurare la maggiore possibile garanzia e sicurezza all'individuo, alla famiglia, alla proprietà; e oltre ciò, assumendo il carattere di cittadino, membro di una nazione, entrando a parte della grande associazione dello Stato, ha di mira di facilitare e consolidare i progressi della civilizzazione e dell'umanità e di assicurarsene reciprocamente i vantaggi e i godimenti. Per questi fini, che l'uomo nell'isolamento non potrebbe mai raggiungere, si forma lo Stato, la nazione, i di cui membri, mentre acquistano nuovi diritti, assumono reciprocamente obbligazioni e doveri che non avrebbero esistito nè potuto esistere ove l'uomo fosse rimasto nello stato d'isolamento. Queste obbligazioni, questi doveri sono una restrizione alla naturale libertà ed indipendenza dell'uomo, restrizione però che è assunta di buon grado e che in massima non ammette contraria supposizione, stante gl'immensi vantaggi che ne derivano, superiori di gran lunga al sagrifizio. Ma appunto perchè si possa escludere a ragione e a diritto,

nel caso che non si possa constatare l'esplicito assenso, la supposizione che l'uomo non abbia voluto assumersi questi doveri e queste obbligazioni, e che avrebbe preferito di rinunciare ai vantaggi che ne derivano, è d'uopo che la restrizione di cui si tratta non oltrepassi i limiti del necessario; è d'uopo che la sua libertà ed indipendenza gli venga garantita in tutta quella estensione che non è di ostacolo ai grandiosi ed importanti fini, che ha di mira il consorzio civile e lo Stato; è d'uopo che la restrizione parziale della libertà ed indipendenza individuale non apra la strada all'oppressione ed all' arbitrio, egualmente contrario alla causa del progresso umanitario, come la mancanza od insufficienza della restrizione; è d'uopo che la restrizione ed i sagrifizii stessi servano a mantenere ed a consolidare quella porzione di libertà ed indipendenza cui il cittadino non può, nè deve rinunciare; in una parola questi nuovi doveri e queste obbligazioni, che l'uomo assume entrando nello Stato, debbono essere del pari lontane dall'arbitrio come dalla licenza, mentre, in caso diverso, anzichè favorire la causa dell'umanità e del progresso, le arrecherebbero non lievi ostacoli.

Egli è perciò che questo capitolo è uno dei più importanti dello Statuto, siccome quello che stabilisce i diritti e i doveri dei cittadini, e determina quindi i limiti della libertà in modo da escludere da un lato l'arbitrio ed una soverchia, inutile ed anche nociva restrizione, dall'altro la licenza.

Art. 24.

Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge.

Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammessibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi.

La prima e più efficace garanzia dei diritti individuali è l'uguaglianza innanzi alla legge. Le leggi devono essere obbligatorie per tutti, applicabili e applicate a tutti nell'egual modo, nell'egual forza, nell'eguale estensione e misura, senza eccezione nei casi contingibili. Diversamente quando il privilegio di singoli individui e di singole caste innanzi alla legge non è già un arbitrio od una oppressione di una classe di cittadini sopra l'altra, esso vi degenera tostochè le classi diversamente trattate vengano fra di loro in più stretti rapporti.

L'uomo che per circostanze fortuite, indipendenti dalla sua attitudine e volontà, si vede escluso dal privilegio, concepisce odio e diffidenza contro il privilegiato, e questi in apprensione di veder minacciata la sua posizione privilegiata cerca di circondarla di garanzie e forze sempre maggiori. Queste accrescono la distanza e disuguaglianza delle classi innanzi alla legge, e quindi l'odio e la diffidenza della parte danneggiata sino a che tali passioni si volgano in arbitrio e violenza.

Le conseguenze ne sono tanto più disastrose in quanto che nell'esacerbazione delle passioni si perde di vista la giusta e necessaria differenza fra l'uguaglianza dinanzi alle leggi e l'uguaglianza delle condizioni civili, e che sotto il pretesto della prima si trascende a chiedere quest'ultima. Mentre la prima è conforme ai dettami della morale e della religione, che assegnano una origine eguale a tutti gli uomini, e mentre i privilegi innanzi alle leggi sono sommamente pregiudizievoli ai

progressi della civiltà e dell'umanità, quindi incompatibili colle regole fondamentali del viver civile, l'altra, la pretesa dell'uguaglianza delle condizioni civili, è la più grande aberrazione dello spirito umano. Siccome le leggi rappresentano quelle parti dei doveri morali e religiosi, la di cui osservanza può essere imposta anche con misure di coercizione, così ne consegue che gli uomini, come sono eguali dinanzi a Dio e alla morale, lo debbano essere pure dinanzi alle leggi. Ma nello stesso modo che gli uomini sono fra loro essenzialmente differenti per capacità, forza, indole, talenti, educazione, istruzione e per altri pregi naturali od acquisiti, così tutto quello che negli uomini ha relazione a queste qualità debb'essere necessariamente fonte di disuguaglianza. Le principali differenze che nascono risguardano la proprietà, il rango sociale, l'autorità personale. Le folli dottrine del *communismo* e del *socialismo*, che vorrebbero distruggere queste differenze, distruggono in pari tempo l'umanità ed il progresso.

Il primo fatto delle loro teorie sarebbe quello di far cessare l'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge a danno degli individui meglio qualificati. Ritenute quelle teorie, coloro, che si sono acquistati per la loro individuale e naturale preminenza una massa maggiore di diritti nella società, non troverebbero nelle leggi protezione, anzi le troverebbero nemiche per quella quantità di diritti che eccede la comune misura; mentre coloro, che giungessero ad acquistare solo questa misura, sarebbero protetti per tutto il loro acquisto; e coloro finalmente, che non giungessero neppure a tale misura, si troverebbero favoriti dalla legge con un supplimento. Questo procedere costi-

tuirebbe vere ineguaglianze, veri privilegi dei proletarii e neghittosi, i quali se potessero sussistere solo per qualche tempo condurrebbero la società all'estrema rovina.

Perciò lo Statuto nel dichiarare l' uguaglianza di tutti i regnicoli dinanzi alla legge ha proclamato non soltanto un principio filosofico e morale, ma ha riconosciuta la prima, la più importante base fondamentale delle istituzioni civili.

Le eccezioni ai godimenti dei diritti civili e politici e all'ammissibilità alle cariche civili e militari, per le quali lo Statuto si riferisce alle leggi, non infrangono il principio fondamentale dell'uguaglianza di tutti dinanzi alla legge. Queste eccezioni derivano da incapacità individuali e da titoli penali, e sono conseguenze di leggi applicabili indistintamente a tutti quelli che si trovano nel caso preveduto dalle leggi stesse, e ben lungi quindi dall'essere una eccezione al principio fondamentale, ne sono la più luminosa conferma.

Art. 25.

Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato.

Lo Stato, per mandare ad effetto i suoi fini, ha bisogno di vasti mezzi pecuniarii, che non può procurarsi altrimenti che prelevandoli sulle sostanze de' suoi sudditi. È giusto che lo Stato, che ha l'obbligo di proteggere i diritti di proprietà, e sulla di cui esistenza riposano i diritti medesimi, ne prelevi una parte dell' annuo prodotto per far fronte alle spese

inerenti alla propria istituzione. E siccome quanto maggiori sono le sostanze proprie di un individuo, tanto maggiore è il vantaggio che l'individuo stesso ritrae dall'azione protettrice dello Stato, così è giusto che egli contribuisca in proporzione dei suoi averi ai carichi dello Stato. È questo il principio consacrato all' articolo 25 dello Statuto, che giustamente non ammette in ciò distinzione alcuna di averi e di persone.

Art. 26.

La libertà individuale è guarentita.

Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme ch'essa prescrive.

Uno dei beni più preziosi dell'uomo è la libertà individuale. Per libertà individuale si intende il diritto di fare tutto ciò che non ripugna alla morale, alla religione, e non è lesivo dei diritti altrui. Questa libertà, riguardo alla quale non è assolutamente concesso di supporre che l' uomo abbia voluto rinunciarvi coll'entrare nel consorzio civile, mentre anzi è d'uopo presumere la sua intenzione di aver voluto meglio assicurarla e consolidarla, è garantita espressamente dallo Statuto. Siccome l'arresto e la traduzione in giudizio è il modo con cui il potere potrebbe più frequentemente violare la libertà individuale, così lo Statuto determina che l'arresto e la traduzione in giudizio non può aver luogo che nei casi previsti dalla legge, e accenna a forme del pari determinate dalla legge che in tali casi devono essere adempiute sem-

Digitized by Google

pre a maggior garanzia della libertà individuale dei cittadini.

Non è d'uopo aggiungere che nello Stato non può essere garantita ai cittadini la libertà individuale in via assoluta, essendo indispensabile di prevenire e di reprimere le violazioni dei diritti altrui e delle leggi dello Stato medesimo, il che avviene appunto nei casi previsti dalla legge e nelle forme da essa prescritte colla privazione temporaria della libertà individuale a carico del cittadino indiziato o colpevole di violalazione dei diritti altrui o delle leggi.

Art. 27.

Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge, e nelle forme che essa prescrive.

L'inviolabilità del domicilio è una ulteriore garanzia non solo della libertà individuale, ma anche della famiglia e della proprietà.

Non dovendo però un diritto degenerare in abuso a danno della società e dello Stato, anche l'inviolabilità del domicilio soffre alcune restrizioni, le quali devono però essere esplicitamente indicate dalla legge e circondate da formalità che prevengono l'abuso del potere.

Art. 28.

La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi.

Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del vescovo.

La libertà della stampa è il diritto che spetta a ciaschedun cittadino di pubblicare colla stampa i suoi pensieri senza che lo scritto relativo debba andar soggetto ad alcuna preventiva revisione od autorizzazione. Si credeva un tempo in Europa, e ancora vi sono persone che credono, che colla libertà della stampa, e specialmente della stampa periodica, la conservazione dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato fosse impossibile. Ma la libertà della stampa, ossia il diritto di manifestare liberamente al pubblico i suoi pensieri mediante la riproduzione meccanica, è uno di quei diritti che non può supporsi alienato dall'uomo coll'essere entrato nel consorzio civile. L'obbligo di una preventiva revisione mette il pensiero in istato di continua sospicione, suppone sempre la pravità dello scritto, obbligando lo scrittore a somministrare la prova del contrario prima della pubblicazione, e costringendolo a sottostare ad un giudizio che per la sua natura preventiva ed indefinita non ammette nè forme di processo nè precise norme di legge. Ciò lede la dignità dell'uomo, e per quante siano le esigenze e le restrizioni, alle quali l'uomo può essere disposto a sottomettersi per conseguire tutti i vantaggi del consorzio civile, non si potrà mai supporre che egli voglia acconsentire a mettersi in uno stato di continua sospicione, permettere che si ritengano prave le sue intenzioni e i suoi pensieri, sino a tanto che egli ne abbia esibita la prova del contrario a chi fosse destinato a rappresentare

Digitized by Google

lo Stato in quest'oggetto, e molto meno quando si tratta di affidare il giudizio ad un tribunale così arbitrario, prevenuto e responsabile solo del male che può avere assolto, ma non del bene che può aver condannato, come lo è la censura preventiva. Non vale l'argomento, che lo Stato può essere solo giudice dell'innocuità di una pubblicazione, perchè solo è a cognizione di tutte le cose che hanno relazione agli interessi dello Stato medesimo, e che quindi la censura preventiva serve a sopprimere quei pensieri, la di cui nocevolezza lo scrittore poteva ignorare. Un tale argomento suppone una intelligenza superiore nel censore a fronte dello scrittore, ciò che in massima non è ammissibile, ed altronde un governo, che racchiuda in sè tali combinazioni che rendano pericolosa la pubblicazione di un pensiero per sè stesso innocuo od anche salutare, è un assurdo e non può sussistere.

Non regge poi che la censura preventiva, specialmente riguardo alla stampa periodica, sia un mezzo indispensabile per mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, mentre anzi è dessa che produce il maggior pericolo, perchè troppo facilmente degenera in arbitrio ed oppressione delle più nobili qualità dell'uomo, le quali poi reagiscono a forza e producono i più gravi perturbamenti nell'ordine sociale.

A spiriti timorosi e poco iniziati al giuoco delle istituzioni politiche può sembrare più facile e più comodo di progredire nel problema sociale coll'aiuto della censura preventiva anzichè colla libertà della stampa.

Ma oltre che ciò è un errore, perchè il vero e il buono risulterà sempre meglio da una libera ed estesa

discussione, la maggior difficoltà del problema non sarebbe per sè stessa un argomento sufficiente per imporre all'uomo il sagrifizio della sua dignità e della sua più bella prerogativa, quale è quella della libera manifestazione del pensiero. Questo sagrifizio non potrebbe esigersi che nel caso di una assoluta ed estrema necessità. Al certo l'uomo non si fece cittadino per sagrificare i migliori suoi beni, ma per meglio assicurarli e consolidarli.

Se però la libertà della stampa è un essenziale ed imprescrittibile diritto del cittadino, non ne consegue che essa debba essere così illimitata da poter servire di stromento per mandare ad effetto ree intenzioni e delitti. Gli abusi ne devono essere severamente repressi. Del pari di qualunque altro reato, i reati commessi col mezzo della stampa devono essere preveduti da una legge e colpiti da sanzioni penali. Un reato di stampa è punito in forza della legge come è punito, p. e., un reato contro la proprietà privata. Nello stesso modo che non si imprigiona un galantuomo nella supposizione che egli possa rubare, così non si assoggetta l'ingegno ad una preventiva coercizione nel supposto di qualche abuso. Ma in entrambi i casi la coercizione subentra e deve aver luogo quando si tratta di reprimere e di punire l'attentato o il reato in corso di esecuzione.

Perciò lo Statuto garantisce la libertà della stampa, e commette alle leggi di reprimerne gli abusi.

L'eccezione fatta per le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere, è conforme allo spirito della religione cattolica, che è religione dello Stato. È evidente però che questa eccezione non si estende ai libri della stessa categoria per i culti tollerati.

Digitized by Google

Art. 29.

Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili.

Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi.

La difesa del diritto di proprietà e di tutte le relative conseguenze è scopo essenziale del civile consorzio e dell'associazione degli uomini che formano lo Stato. Senza vasti mezzi materiali rappresentati dall'accumulamento della proprietà, ossia dalla ricchezza dei cittadini, non è possibile civilizzazione e progresso, e senza la sicurezza della proprietà per sè e suoi successori l'uomo non si assoggetterebbe alle cure e fatiche indispensabili per acquistare ed accumulare beni materiali.

Principio fondamentale di ogni governo ben regolato è quindi l'inviolabilità di tutte le cose che cadono nel dominio della proprietà privata senza eccezione, come viene assicurata nel presente articolo dello Statuto.

Questo articolo garantisce implicitamente il cittadino contro la confisca dei beni e contro ogni imposizione eccezionale ed arbitraria, ed assicura anche la proprietà letteraria.

Può aver luogo però l'espropriazione forzata per causa di utilità pubblica.

Onde questa espropriazione nei casi necessarii avvenga conformemente ai dettami della ragione è d'uopo:

(a) Che l'interesse o l'utilità, che si tratta di promuo-

vere, sia veramente pubblica, cioè di tutto lo Stato, e non di qualche individuo o classe di cittadini;

b) Che l'interesse od utilità pubblica non sia dubbia, ma bene accertata e fuori di ogni contestazione;

c) Che i requisiti sotto *a* e *b* vengano legalmente riconosciuti, cioè riconosciuti per effetto di una legge, ossia collettivamente dai tre poteri legislativi;

d) Che venga prestata all'espropriato una giusta indennità da commisurarsi e da pagarsi nelle forme e garanzie prescritte dalla legge.

A queste esigenze soddisfa la seconda parte dell'articolo 29, riconoscendole come legge fondamentale in oggetti di spropriazione forzata.

Art. 30.

Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal re.

È questo articolo, combinato coll'art. 25, un'ulteriore garanzia per l'inviolabilità della proprietà privata ed ha per iscopo principale, che nessun tributo possa essere imposto senza che ne sia riconosciuto l'assoluto bisogno. Quindi ogni tributo è vincolato all'assenso delle Camere ed alla sanzione del re. Infatti il miglior mezzo per accertarsi dell'assoluto bisogno è appunto questo assenso, non essendo supponibile che i tre poteri legislativi intervengano ad approvare la riscossione di tributi di cui non sia comprovata la necessità ed utilità tanto nella loro estensione quanto nell'intrinseco loro merito.

Questo articolo è uno dei più importanti di tutto lo Statuto, perchè assicura alla rappresentanza della nazione un'influenza sull'andamento della politica del governo. Ad accrescere tale importanza si è già osservato che all'art. 10 lo Statuto prescrive che le leggi relative debbano essere presentate prima alla Camera dei deputati.

L'art. 30 riceve in via ordinaria il suo adempimento mediante la presentazione dei bilanci annuali delle spese e degli introiti per parte del governo.

Stando alla lettera delle espressioni di questo articolo, il governo non sarebbe tenuto che a presentare l'elenco dei tributi che dovranno essere imposti o riscossi durante l'anno per ottenerne l'assenso. Ma è evidente che l'assenso delle Camere non potrebbe essere ottenuto se non basato sulla persuasione della loro necessità, opportunità e corrispondenza ai bisogni dello Stato; onde ne viene di necessità che le Camere siano non solo edotte circonstanziatamente ed esattamente dei bisogni dello Stato, ma siano anche messe in grado e chiamate a giudicare dell'utilità ed opportunità delle spese corrispondenti ai detti bisogni. In una parola è d'uopo che sia munito dell'assenso delle Camere tanto il preventivo delle spese, quanto quello delle rendite.

La necessità di questo assenso deriva anche dall'art. 67, in forza del quale i ministri sono responsabili di tutti gli atti del governo. Questa responsabilità sarebbe gravemente impegnata ove il governo incontrasse spese ed impegni per cui le Camere rifiutassero, appoggiate al loro diritto sancito dall'art. 30, i mezzi di farvi fronte col non acconsentire alle corrispondenti imposte. Per evitare gl'inconvenienti che ne deriverebbero

il governo non può a meno di chiamare l'assenso delle Camere anche per ogni spesa da incontrarsi, ottenuto il quale ne viene di necessità che le Camere accordino i mezzi per farvi fronte.

Il modo più ovvio per corrispondere allo spirito di questo articolo dello Statuto è la presentazione del conto preventivo delle spese e delle rendite per ogni anno, e ciò in tempo utile perchè le Camere possano esaminarlo, discuterlo e votarlo prima che incominci l'anno a cui deve applicarsi. Lo Statuto però non esprime positivamente l'obbligo della presentazione annuale di questi conti, onde il governo potrebbe presentarli e la Camera approvarli per periodi maggiori o minori. Nel primo caso il re, a termini dell'art. 9, dovrebbe però convocare egualmente ogni anno le Camere; nel secondo caso potrebbe rendersi necessaria la riconvocazione delle Camere nello stesso anno, onde il governo non abbia a trovarsi nella situazione di mancare dell'assenso delle Camere per riscuoter le imposte. L'articolo 9 sembra perciò stabilire implicitamente la regola dell'annuale discussione e votazione dei preventivi, e in pratica, se il governo presentasse alle Camere preventivi che abbracciassero periodi maggiori di un anno, la cosa sarebbe considerata come poco parlamentare e anticostituzionale, nascerebbe il sospetto che il governo con intenzioni invise alla nazione volesse allontanare per un tempo maggiore la controlleria politica della Camera.

Le leggi d'imposta che abbracciano minori periodi di tempo vengono adottate soltanto nei casi che straordinarie circostanze abbiano impedito di procedere alla votazione del preventivo prima che abbia principio

l'anno a cui si riferisce. In simili casi si procede ordinariamente per dodicesimi, cioè si divide ciascheduna delle rubriche del conto relativo al precedente anno in dodici parti, e le Camere accordano la riscossione di uno, due o più di tali dodicesimi, a norma che l'assenso viene prestato per uno, due o più mesi. Occorrendo entro questi mesi, oppure anche entro l'anno, i cui preventivi furono già regolarmente stanziati e messi in corso, spese impreveduto, il governo può procedere in due modi diversi. O si assume di incontrare la spesa sotto l'assoluta responsabilità dei ministri, prendendo i fondi necessarii nelle imposte già assentite, salvo ad introdurre la spesa stessa nel successivo preventivo per far approvare dalle Camere il conseguente necessario aumento di carico; oppure il governo può domandare, prima di incontrare la spesa, un corrispondente credito nelle imposte da esigersi, il che equivale alla concessione dell'aumento dei carichi necessarii per la nuova spesa. Ordinariamente il governo si appiglia a questo secondo metodo, siccome più costituzionale e meno aggravante la responsabilità ministeriale.

Nasce la questione se le Camere hanno il diritto di negare il loro assenso per la riscossione delle imposte riconosciute necessarie per provvedere ai bisogni dello Stato. Dal momento che mancasse l'assenso delle Camere, qualunque ne fosse il motivo, egli è certo che il ministero costituzionalmente non potrebbe continuare la riscossione delle imposte. Ma la questione sarebbe se le Camere, rifiutando le imposte necessarie per far fronte ai bisogni dello Stato, agiscano dal loro canto costituzionalmente, e in caso negativo se il contegno incostituzionale delle Camere autorizzi il governo a violare

anche per parte sua la Costituzione, riscuotendo cioè le imposte senza l'assenso delle Camere.

In quanto al primo punto, cioè se le Camere o piuttosto la Camera dei deputati, che vi è più interessata, non essendo presumibile un rifiuto del Senato per l'influenza che il Governo può esercitarvi, agisca costituzionalmente nel rifiutare le imposte, conviene distinguere se col rifiuto la Camera intenda soltanto di indurre il ministero a sostituire un'imposta all'altra, o a riformare il piano delle imposte, o a procurare qualche possibile alleggerimento ai contribuenti, ovvero se intenda fare semplicemente un atto di sfiducia verso il ministero onde costringerlo a dimettersi. Nel primo caso la costituzionalità del rifiuto non può essere rivocata in dubbio, giacchè il principale motivo, pel quale viene vincolata la riscossione delle imposte all'assenso delle Camere, è perchè le imposte riescano meno gravose. In questo caso al ministero non rimane altro che di piegare alle esigenze della maggioranza della Camera, oppure, ove non creda questo consentaneo alle proprie idee e convinzioni, cedere ad altri il posto.

Nel secondo caso lo Stato entra in una crisi, dalla quale lo Statuto non può sortire illeso. Il ministero viene, in forza del voto della Camera dei deputati, costretto ad abbandonare il posto, ed è così intaccata la prerogativa del re, a cui, a termini dell'articolo 65, appartiene la nomina e la revoca dei ministri, e quindi sarebbe violato lo Statuto. Oppure il ministero, rimanendo al potere, sarebbe costretto a violare lo Statuto dal canto suo, e a riscuotere le imposte senza l'assenso della Camera. Un momentaneo palliativo di simile crisi è lo scioglimento della Camera dei deputati; ma se la

nuova Camera è animata dallo stesso spirito, la questione non è che più seria.

Simili crisi per altro sono rarissime nella vita delle nazioni rette ad istituzioni monarchiche rappresentative, e non possono veramente accadere che in quegli Stati, la cui legge fondamentale non corrisponde ai bisogni del tempo, e non offre un mezzo legale d'iniziativa per introdurvi le modificazioni volute dai tempi e dalla pubblica opinione.

Ma anche in questo difetto possono evitarsi sinistre conseguenze, quando la saviezza degli uomini di Stato e il buon senso della nazione si accordino sull'opportuno sviluppo delle pubbliche libertà e sulle richieste pacifiche modificazioni delle leggi fondamentali.

Un'altra questione può sorgere, ed è quella se il governo, per istraordinarie circostanze non imputabili alla sua volontà impedito ad ottenere in tempo l'assenso a riscuotere le imposte, possa cionondimeno procedervi. Questo caso non può avverarsi se non quando avvenimenti straordinarii hanno indotto il governo a sciogliere la Camera prima che avesse votato il preventivo, oppure quando fosse spirato il mandato quinquennale dei deputati prima che avessero proceduto alla stessa votazione, ed in entrambi i casi non si potesse convocare la nuova Camera in tempo utile per ottenere una preventiva approvazione delle imposte. Il partito più prudente in simili casi sarebbe quello di far approvare prima dello scioglimento la riscossione di tanti dodicesimi quanti sono i mesi che dovranno trascorrere prima che le Camere di nuovo convocate siano in grado di deliberare in proposito. Quando però questo per qualsiasi motivo non avesse avuto luogo, in allora il

governo sarebbe in obbligo di provvedere in via d'urgenza perchè il servizio dello Stato non venga interrotto, e quindi non si potrebbe fare alcuna ragionevole opposizione a ciò che lo stesso governo riscuota le imposte entro i limiti del più stretto bisogno, e non discostandosi dalle modalità già in corso e anteriormente assentite. Correrebbe però al governo l'obbligo di riportare al suo operato l'approvazione successiva delle Camere, restando per questo fatto gravemente impegnata la responsabilità ministeriale. Ove l'impossibilità di avere l'assenso alla riscossione dei dodicesimi suindicati dipendesse da un rifiuto della Camera dei deputati che volesse con questo mezzo impedire il previsto suo scioglimento, e intaccare in tal modo la prerogativa della corona, allora la questione è identica con quella già di sopra accennata sul rifiuto delle imposte.

Art. 31.

Il debito pubblico è guarentito.

Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile.

Questa disposizione è fondata sulla santità dei contratti liberamente assentiti, e presa in astratto non sarebbe stato neppure necessario di enunciarla espressamente. Siccome però lo Stato sardo aveva incontrato un debito pubblico prima della promulgazione dello Statuto senza alcun assenso della nazione, così era necessario, per tranquillizzare i creditori, che lo Statuto contenesse un'espressa garanzia di quel debito e dell'inviolabità degl'impegni dello Stato verso i suoi credi-

tori. Questa disposizione leva altresì ogni pretesto al rifiuto od alla diminuzione delle imposte che sono espressamente destinate a soddisfare agl'impegni assunti verso i creditori dello Stato prima dello Statuto senza, dopo lo Statuto coll'assenso delle due Camere.

Salvo il caso di un trattato internazionale, su cui versa l'art. 5, nessun articolo dello Statuto impone espressamente che si debba ottenere l'assenso delle Camere per assumere un imprestito o per creare in generale una passività a carico dello Stato. La creazione di un imprestito o di una passività siffatta qualunque a carico dello Stato non può per altro aver luogo se non in forza di una legge, cioè di un atto che sia norma e regola per tutta la nazione, appartenente alla categoria delle leggi di finanza, e quindi non v' ha dubbio sulla necessità del concorso di tutti i poteri legislativi. Dall' altra parte, siccome ad ogni impegno deve corrispondere una quota di tributo sufficiente per soddisfarlo, che una volta assunto l'impegno legale non potrebbe più essere rifiutata, sarebbe illusoria la garanzia che sottomette all'assenso delle Camere l'imposizione di qualsiasi tributo quando le Camere stesse non fossero chiamate a votare in prevenzione sull'ammissibilità degli impegni che si vogliono assumere a carico dello Stato. Infine è da osservarsi che un imprestito in realtà, dovendo essere rimborsato coi tributi, non fa altro che rappresentare il complesso di una quota dei tributi stessi imposti per un determinato tempo, e che l'assenso per un imprestito non è che l'assenso anticipato per molti anni ad una serie di tributi. Sotto questo rapporto l'art. 31 non ha altro significato se non quello che un impegno di questa natura, assunto da una le-

Digitized by Google

gislatura, non può essere violato da alcuna legislatura successiva.

Art. 32.

È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica.

Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia.

La libera ed estesa comunicazione delle idee è uno dei più potenti mezzi per promuovere lo sviluppo di tutto ciò che può interessare l'umanità e gli alti suoi destini. Religione, morale, scienze, arti, commercio, industria, agricoltura e le stesse istituzioni politiche ebbero forza ed incremento col mezzo della immediata, pronta e libera comunicazione delle idee; in esse havvi un potentissimo mezzo di propagazione e un argine insuperabile a qualsiasi passo retrogrado, distruttivo.

Il modo più facile e più pronto per la comunicazione delle idee offrono i discorsi pronunciati nelle adunanze. Perciò lo Stato non solo riconosce ai cittadini il diritto di adunarsi, ma ne assume anche la protezione mediante leggi apposite, destinate a regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica.

Lo Statuto, nel riconoscere questo diritto, vi appone, oltre alla condizione di uniformarsi alle leggi medesime,

Digitized by Google

anche quella che le adunanze debbano essere pacifiche e senz'armi, all'evidente scopo di evitare che desse, invece di essere un mezzo pronto e facile per comunicarsi reciprocamente le idee, e per animare la discussione leale sugli oggetti che interessano l'umanità e la nazione, non abbiano ad essere occasione di dar sfogo a pericolose tendenze, a riprovevoli passioni e violenze. Il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi in oggetti che non hanno alcun rapporto colla politica non è contrastato pressochè da nessun governo.

Ove però quelle adunanze abbiano di mira oggetti politici, in allora i governi vi apportano una seria attenzione, attesi i pericoli che ne possono derivare all' ordine ed alla tranquillità pubblica. Non pochi di essi, nell'apprensione di questi pericoli e supponendo l'impossibilità d'impedire i temuti disastrosi risultati delle adunanze politiche, hanno adottato il consiglio di sopprimerle interamente. Altri invece partono dal principio che una buona e prudente legislazione in queste materie può ovviare al pericolo, e si prestano a ciò che il cittadino non sia privato in via assoluta del diritto di adunarsi anche per oggetti politici, esigendo soltanto che l'esercizio di questo diritto sia circondato da formalità e precauzioni che ne rendano impossibile l'abuso, e ne prevengano i sinistri effetti sull'ordine e sulla pubblica tranquillità.

A quest'ultimo principio si addiviene viemmeglio, considerando che ogni restrizione imposta ai diritti naturali del cittadino debb'essere giustificata dall'assoluta necessità e dall'impossibilità di raggiungere diversamente gli scopi del consorzio civile, e che le restrizioni imposte alla libertà dell'uomo nello stato sociale deb-

bono misurarsi non secondo la maggiore o minor facilità di governare, ma soltanto a norma dell'accennata necessità.

La massima più liberale e più conforme alla vera dignità dell'uomo, quella che permette le adunanze anche politiche e che può essere fonte delle più belle virtù politiche, dei più magnanimi slanci nazionali, è consacrata dal nostro Statuto. La libertà di adunarsi pacificamente e senz'armi non soffre alcuna eccezione per oggetti politici, semprecchè siano osservate le leggi, tendenti appunto a regolarne l'esercizio in modo che non nascano turbamenti ed agitazioni pericolose all'ordine pubblico e alla sicurezza dello Stato. A termini dello Statuto non potrebbe il governo sopprimere assolutamente qualsiasi adunanza politica, ma è suo dovere di sorvegliarle attentamente e di obbligarle ad uniformarsi a tutte le leggi che ne prevengono gli abusi e le sinistre conseguenze.

Questo diritto di adunarsi però non è riconosciuto quando il luogo di riunione fosse pubblico, oppure aperto al pubblico.

Il diritto dei cittadini di adunarsi, perchè possa invocare la salvaguardia dell'art. 32 dello Statuto, deve esercitarsi in luogo privato. I luoghi pubblici od aperti al pubblico rimangono sempre sotto le leggi di polizia, e possono quindi essere chiusi nei casi previsti dalla legge, e per conseguenza disciolte le adunanze che ivi avessero luogo. Queste disposizioni si giustificano pienamente coll'osservazione, che mentre si fa ragione al diritto dei cittadini di adunarsi, non si deve con ciò creare mezzi per deludere le leggi emanate nello scopo di tutelare l'ordine, la moralità e sicurezza pubblica

Digitized by Google

nelle riunioni in luoghi pubblici od aperti al pubblico, le quali leggi sono comprese sotto la generica denominazione di leggi di polizia.

Quali luoghi siano da considerarsi come privati, quali come pubblici od aperti al pubblico, spetta alla legge il determinare. In ogni modo però questa determinazione non può essere restrittiva sino al punto di far considerare come pubblico od aperto al pubblico un luogo per il solo fatto che vi si tiene un'adunanza qualunque, poichè in questo caso sarebbe deluso lo Statuto, che riconosce il diritto di adunarsi in luoghi non pubblici e non aperti al pubblico sotto l'osservanza bensì di leggi regolatrici, ma non soggetto a leggi di polizia, cioè restrittive od anche impeditive.

Sul dubbio se in forza di questo articolo possano aver luogo soltanto adunanze casuali e senza relazioni con altre adunanze sia degli stessi individui, sia di altri aventi il medesimo scopo, oppure se il detto articolo si estenda anche alle adunanze periodiche o concertate di associazioni permanenti o a tempo vario, è da osservarsi che in questo passo dello Statuto trattasi del diritto di adunarsi, cioè del diritto che hanno i cittadini di fare dei convegni per discutere e per venire a conclusioni sopra quegli oggetti che formano argomento delle loro sollecitudini. Questo diritto è ben diverso dal diritto di associazione, cioè dal diritto di mettere in comune opera e mezzi per un determinato scopo, assumendo reciprocamente obblighi e diritti duraturi. Il diritto di associazione non viene garantito dallo Statuto, e le associazioni possono essere vietate dalla legge o assoggettate a restrizioni, quando si riconosca che ciò esiga il vantaggio della società civile e la sicurezza dello Stato.

Digitized by Google

Formata però un'associazione nelle condizioni della legge, il diritto de' suoi membri di adunarsi deriva dall'art. 32 dello Statuto e ne è garantito sotto le condizioni medesime ivi indicate.

La seconda parte di questo articolo lascia luogo all' autorità di opporre ostacoli alla pubblicità delle adunanze di qualsiasi genere, giacchè coll'ammissione del pubblico anche un luogo privato diventa luogo aperto al pubblico. Ciò però non impedisce la pubblicazione del rendiconto o processo verbale di ciò che si è trattato nell'adunanza, bene inteso sotto l'osservanza delle leggi sulla stampa.

Digitized by Google

CAPITOLO TERZO.

Del Senato.

Art. 33.

Il Senato è composto di membri nominati a vita dal re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti:

1.° Gli arcivescovi e vescovi dello Stato;

2.° Il presidente della Camera dei deputati;

3.° I deputati dopo tre legislature, o sei anni di esercizio;

4.° I ministri di Stato;

5.° I ministri segretarii di Stato;

6.° Gli ambasciatori;

7.° Gli inviati straordinarii, dopo tre anni di tali funzioni;

8.° I primi presidenti e presidenti del Magistrato di cassazione e della Camera dei conti;

9.° I primi presidenti dei Magistrati d'appello:

Digitized by Google

10.° L'avvocato generale presso il Magistrato di cassazione, ed il procuratore generale, dopo cinque anni di funzioni;

11.° I presidenti di classe dei Magistrati di appello, dopo tre anni di funzioni;

12.° I consiglieri del Magistrato di cassazione e della Camera dei conti, dopo cinque anni di funzioni;

13.° Gli avvocati generali o fiscali generali presso i Magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni;

14.° Gli uffiziali generali di terra e di mare;

Tuttavia i maggiori generali e i contr'ammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività;

15.° I consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni;

16.° I membri dei consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro presidenza;

17.° Gli intendenti generali, dopo sette anni di esercizio;

18.° I membri della regia accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina;

19.° I membri ordinarii del Consiglio superiore d'istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio;

20.° Coloro che con servizii o meriti eminenti avranno illustrata la patria;

21.° Le persone, che da tre anni pagano tre mila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni o della loro industria.

Mentre pressochè tutte le Costituzioni monarchiche rappresentative adottate in Europa ammettono l'esistenza di una Camera di senatori o Pari, le origini ne sono stabilite in modo assai differente. Taluna, come il nostro Statuto, riserva la nomina interamente al re, altre la rimettono alla libera elezione popolare, ed altre hanno un sistema misto, cioè mantengono per una parte dei senatori la nomina regia, per un'altra la scelta popolare.

Contro l'esistenza di un Senato di esclusiva nomina del re si è fatta l'obbiezione dell'eccessiva influenza del governo del re sopra una Camera così composta. Considerato però che l'essenza e la forza delle forme monarchico-rappresentative consiste specialmente nell' equilibrio dei poteri costituzionali, parrebbe per questo effetto che la Camera dei senatori, come potenza conservatrice ed equilibrante, dovesse essere composta in guisa da servire precipuamente d'appoggio a quello dei due poteri essenziali, che per la sua composizione, per le circostanze del paese e per le tendenze delle opinioni e dell'epoca fosse presumibilmente il più debole. La necessità di una Camera senatoria è già stata dimostrata all'art. 2, e in generale non viene messa in questione. Sul modo però di comporla, l'argomento di sopra esposto addita non potersi stabilire in proposito una teoria assoluta e razionale, onde le Costituzioni nei diversi Stati fanno giustamente prevalere nella Camera, che corrisponde a quella del Senato nel nostro Statuto,

ora l'elezione, ora la nomina regia a seconda dei tempi e dei paesi. Però un giudizio definitivo sull'opportunità dell'uno o dell'altro metodo in un dato paese non potrebbe attendersi che dall'esperienza. In mancanza di questa fu saggio consiglio nello Stato sardo l'attenersi al partito meno pericoloso, che urtasse meno con opinioni omogenee all'antico stato di cose, cioè alla nomina regia. Dovendosi prescindere dall' esperienza e stando a principii puramente razionali, ha questa altresì il vantaggio di non esigere categorie troppo ristrette e distinte, e quindi lesive al principio dell'eguaglianza civile; cosa che sarebbe indispensabile nel sistema elettivo per evitare le incertezze sull'eleggibilità. Così in quest'ultimo sistema non sarebbe agevolmente ammessibile la 20.ma categoria, cioè l'eleggibilità di coloro che con servigi o meriti eminenti hanno illustrato la patria.

Il principio delle elezioni sarebbe pure incompatibile colla durata a vita delle funzioni. Ma senza questa la Camera dei senatori verrebbe ad essere facilmente soltanto un doppio della Camera dei deputati, ed incapace di prestare al trono un appoggio, ove fosse pur necessario, per l'equilibrio dei poteri costituzionali.

Le nomine miste presentano tutti gli inconvenienti annessi ad ognuno dei modi di nomina di cui sono composti, senza i relativi vantaggi, restandone paralizzata l'efficacia in qualsiasi senso per la mancanza di un principio precisamente predominante.

L'eredità della Camera dei senatori è stata sostenuta da molti distinti autori di diritto pubblico costituzionale, fondati però più sull'esempio dell'Inghilterra che sopra solidi ragionamenti. L'eredità di simile dignità

sarebbe già per sè stessa un'anomalia all'assioma della uguaglianza dinanzi alla legge, e trarrebbe seco ancora altre anomalie, come primogeniture, fedecommessi ed altri simili privilegi. Laddove quindi per abitudini secolari e per la forza delle istituzioni politiche simili anomalie non trovassero già un saldo fondamento nella opinione pubblica, come in Inghilterra, sarebbe impossibile di introdurre e mantenere l'eredità della dignità di senatore o pari con qualche vantaggio per lo Stato. Essa avrebbe tutti gli inconvenienti di una casta privilegiata senza recare alcun maggior utile nè alla discussione delle leggi nè alle condizioni politiche dello Stato.

Esaminando le categorie fra le quali possono essere scelti i membri del Senato, rilevasi che niuna delle notabilità politiche, giudiziarie, militari, ecclesiastiche, scientifiche e sociali è omessa, onde il re ha ogni facilità per introdurre nel Senato tutte le persone che in qualsiasi modo si sono acquistate un'eminente illustrazione nel paese.

Certamente è questa una vantaggiosa disposizione, perchè offre la possibilità di giovarsi nella legislazione dei lumi e consigli disinteressati ed indipendenti di molte persone distinte, che per circostanze speciali non potrebbero trovar posto nella Camera elettiva. Egli è ben vero che categorie come ministri di Stato, ministri segretarii di Stato, ambasciatori, la di cui nomina è di mero arbitrio del potere esecutivo, oppure quella ancor meno definita di coloro che con servizii o meriti eminenti avranno illustrato la patria, distruggono in certo modo lo scopo che si direbbe essersi preso di mira nello stabilire le categorie, cioè di restringere la

scelta fra determinate illustrazioni e posizioni superiori della società; ma una tale estensione è certamente un inconveniente assai minore di quello che risulterebbe ove si volesse restringere maggiormente le categorie e limitare la scelta. Lasciando libero a questa un vastissimo campo, si arrischia assai meno che la candidatura al Senato divenga un privilegio di casta e di nascita anzichè un privilegio della sola intelligenza e dell'illustrazione sociale, con grave detrimento per il credito e l'autorità dell'instituzione, e contrariamente allo spirito liberale e di uguaglianza civile che predomina nello Statuto.

Il modo con cui vengono enunciate le categorie in discorso lascia qualche dubbio sul punto se i funzionarii ivi indicati per essere ammissibili alla carica di senatore debbano essere in attualità di funzioni al momento della loro nomina. Presentandosi in pratica il caso di dover sciogliere questo dubbio, la decisione spetta di caso in caso alla stessa Camera dei senatori a termini dell'articolo 60. Riguardo alla seconda categoria, cioè il presidente della Camera dei deputati, parrebbe che per gli effetti dell'articolo 43, che dichiara dover nominarsi il presidente per tutta la durata della sessione, e dell'articolo 64, che dichiara non poter essere nessuno ad un tempo stesso senatore e deputato, si debba ritenere che non possa essere nominato senatore se non dopo terminata la sessione, cioè allorchè il presidente ha cessato di essere in attualità di funzione.

Merita inoltre spiegazione la categoria 3ª.

Un deputato stato eletto a questa carica una sola volta non è qualificato per essere candidato alla carica di senatore, uno stato eletto due volte vi è qualificato

solo nel caso che il suo esercizio complessivo nelle due legislature abbia durato sei anni, e finalmente quello che è stato eletto per tre volte, e ha così esercitato le sue funzioni in tre legislature, è già per questo fatto qualificato indipendentemente dal numero degli anni del suo esercizio. Sembra però necessario in questo caso che egli abbia esercitato il suo mandato sino alla chiusura di ogni legislatura, poichè, se per qualsiasi motivo avesse cessato prima, non gli sarebbe applicabile l'espressione dopo tre legislature. Sarebbe però sempre qualificato quando il suo esercizio in queste tre legislature ammontasse ciò non di meno a sei anni.

Non è poi necessario che i sei anni o le tre legislature siano consecutive, non essendo ciò espressamente richiesto dallo Statuto.

Art. 34.

I principi della famiglia reale fanno di pien diritto parte del Senato. Essi seggono immediatamente dopo il presidente. Entrano in Senato a ventun anno, ed hanno voto a venticinque.

È una distinzione dovuta al rango superiore ed eccezionale dei principi reali. In questo modo si iniziano per tempo alla vita politica del paese, si rendono famigliari cogli interessi della nazione e si pongono in grado di rendere i più segnalati servigi alla patria.

Art. 35.

Il presidente ed i vicepresidenti del Senato sono nominati dal re.

Il Senato nomina nel proprio seno i suoi segretarii.

Questo articolo non accenna se il presidente e i vicepresidenti debbano essere scelti fra i senatori medesimi oppure anche fuori del loro numero. Considerando però il presidente e i vicepresidenti come membri del Senato, e dovendo essi perciò in ogni caso essere presi fra le categorie dell'art. 33, parrebbe che nella nomina stessa sia compresa anche quella di senatore, quando non fossero già rivestiti di questa carica. Siccome la nomina sarebbe soggetta ad una controlleria del Senato stesso per gli effetti dell'articolo 60, così per evitare un conflitto di prerogative fra il re ed il Senato converrà sempre farla cadere sopra individui già appartenenti al Senato, oppure far precedere la nomina e la ricognizione alla carica di senatore.

Art. 36.

Il Senato è costituito in alta Corte di giustizia con decreto del re per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati.

In questi casi il Senato non è corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziarii, per cui fu convocato, sotto pena di nullità.

I crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato sono sottratti in forza di questo

articolo alla comune giurisdizione e sottoposti al giudizio del Senato, trasformato per decreto speciale del re in alta Corte di giustizia. L'esperienza dimostra che, sotto qualunque forma di governo, la cognizione e il giudizio di questi crimini vengono o per legge o di fatto sottratti all'ordinaria giurisdizione per effetto della straordinaria impressione e delle gravi apprensioni che simili misfatti ed attentati producono sugli uomini solleciti pel bene pubblico e per la conservazione dello Stato e delle istituzioni. I gravi interessi politici, che sono in giuoco in simili processi, esigono altresì che siano giudicati da persone o corpi morali, non del tutto estranei a siffatti interessi, ma che in pari tempo somministrino sufficiente garanzia di imparzialità ed oculatezza. Al sistema monarchico rappresentativo spetta particolarmente di far prevalere queste garanzie senza sagrificare l' importanza politica del giudizio. A questi fini il Senato, siccome uno dei poteri più elevati dello Stato e di tendenze eminentemente conservatrici, può corrispondere meglio di qualsiasi altra istituzione trasformandolo in alta Corte di giustizia (1).

Un processo, che ha del pari una somma importanza politica ed è perciò pure devoluto alla giurisdizione del Senato trasformato in alta Corte di giustizia, è quello che nasce dall'accusa formale dei ministri fatta dalla Camera dei deputati.

(1) La necessità di affidare al Senato simili funzioni giudiziarie fu così vivamente sentita, che il celebre G. D. Romagnosi nella sua opera postuma, intitolata: *Scienza delle costituzioni*, propone di formare nel seno stesso del Senato una sezione permanente di giudici.

Il Senato trasformato in alta Corte di giustizia cessa per tutta la durata del processo di essere corpo politico, cioè non può occuparsi degli affari di legislazione. È nullo ogni di lui atto che sorta dalla sfera giudiziaria e della procedura, per la quale fu convocato.

Potrebbe contestarsi se il governo del Re, volendo, possa rifiutarsi od omettere nei casi contingibili di emanare il decreto di trasformazione del Senato in alta Corte di giustizia. L'art. 36 non si pronuncia positivamente in proposito, ma laddove si tratti di giudicare dei crimini di alto tradimento o di attentato alla pubblica sicurezza, lo stesso governo del re ha il maggior interesse ad emettere il decreto in discorso e quindi il rifiuto o l'omissione non è presumibile; ove però non lo faccia, non pare che lo Statuto intenda di imporne l'obbligo, nessuna espressione lasciandolo argomentare. È più probabile che il potere esecutivo trascenda nel senso opposto, cioè qualifichi e deferisca alla Corte dei senatori, come crimini d'alto tradimento e attentati alla pubblica sicurezza, azioni che dietro esame legale non appariscano tali, giacchè il potere esecutivo non può giudicare dietro un processo formale, ma unicamente dietro le investigazioni preliminari, che hanno talvolta un fallace aspetto. Perciò è da notarsi che la convocazione della Camera dei senatori in alta Corte di giustizia non è per sè stessa abbastanza per qualificare l'azione incolpata come crimine di alto tradimento, come attentato alla sicurezza dello Stato. Alla convocazione deve succedere un atto di ricognizione di competenza della Corte medesima, che determina cioè se il fatto imputato sia realmente della natura di quelli che lo Statuto deferisce alla sua cognizione. Altrimenti la giuris-

dizione della Corte dei senatori sarebbe incompleta, cioè le sarebbe sottratto il diritto di qualificare il fatto; e questa parte a lei sottratta verrebbe esercitata dal potere esecutivo con grave perturbazione degli ordini costituzionali, con pregiudizio dell'esatta separazione dei poteri e contrariamente allo spirito degli articoli 68 e 73 sul potere giudiziario, i quali costituiscono una precisa separazione del potere esecutivo e dell'ordine giudiziario.

Diversa è la cosa ove si tratti di giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati. L'art. 47 accorda a questa Camera il diritto di mettere in accusa i ministri e di tradurli innanzi all'alta Corte di giustizia dei senatori. Ad un diritto corrisponde un obbligo, e quindi il governo del Re non potrebbe costituzionalmente rifiutarsi di emettere il decreto di convocazione della Corte stessa.

A meno che provveda diversamente una apposita legge, il metodo di procedura è quello osservato nelle altre comuni procedure dei tribunali. Il re però dovrà nominare di caso in caso, ove trattisi di alto tradimento o di attentato alla sicurezza pubblica, l'accusatore, destinando a quest'ufficio una persona estranea alla Camera dei senatori. All'incontro nei processi contro i ministri spetta alla Camera dei deputati il provvedere in proposito e parrebbe conveniente che in tali casi l'incombenza venisse data ad uno o più membri della Camera stessa.

Art. 37.

Fuori del caso di flagrante delitto, niun senatore può essere arrestato se non in forza di un

ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Questa disposizione serve a garantire l'indipendenza e la libertà delle opinioni dei senatori. La giurisdizione eccezionale ne accresce la dignità. È forse derivata questa disposizione per analogia da un privilegio degli uomini liberi presso gli antichi popoli di origine germanica, in forza del quale essi uomini non potevano essere giudicati che dai loro Pari.

Anche pei processi di questa natura si dovranno osservare possibilmente gli ordinarii procedimenti di giustizia, e il re dovrà destinare l'accusatore ossia l'avvocato fiscale di caso in caso in persona estranea alla Camera.

Art. 38.

Gli atti, coi quali si accertano legalmente le nascite, i matrimonii e le morti dei membri della famiglia reale, sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito ne'suoi archivii.

L'importanza degli atti, in base ai quali viene legalmente determinata la successione al trono, la destinazione del reggente nei casi contingibili, la maggiorità del re e dei principi reali, non che l'epoca in cui questi ultimi acquistano il diritto di entrare nel Senato e di avervi voto, giustificano l'opportunità di questa disposizione. Per analogia parrebbe che, anche in caso di abdicazione o d'impossibilità fisica del re maggiore a regnare, dovessero essere depositati negli archivii del Senato gli atti che comprovano legalmente queste circostanze.

CAPITOLO IV.

Della Camera dei deputati.

Art. 39.

La Camera elettiva è composta di deputati scelti dai collegii elettorali conformemente alla legge.

Una Camera elettiva rappresenta più o meno l'opinione della maggioranza del paese a seconda che la legge elettorale chiama a compartecipare alle elezioni un maggiore o minor numero di cittadini, specialmente di quelli che per intelligenza, mezzi, autorità e posizione sociale esercitano la maggiore influenza sull'opinione pubblica, o piuttosto la formano e la costituiscono. Un governo veramente nazionale, cioè quello che si dà per missione di promuovere l'interesse di tutta la nazione e non di singoli individui, caste o fazioni, deve avere a cuore che la Camera elettiva, formante uno dei grandi poteri politici dello Stato, sia composta in modo da rappresentare colla maggiore possibile esattezza lo

stato dell'opinione pubblica. Col dare una larga influenza alla rappresentanza dell'opinione pubblica sulla legislazione e sull'andamento degli affari pubblici si raggiunge l'alto scopo che si propone il sistema monarchico rappresentativo, cioè di conciliare le più salde garanzie delle libertà pubbliche e individuali, la dignità e l'interesse della nazione colla stabilità delle istituzioni, colla sicurezza dello Stato e dei cittadini, e colla conservazione dell'ordine pubblico. È però evidente che col progredire ed estendersi dei mezzi intellettuali e materiali, non che dell'educazione politica, una massa più svariata d'interessi viene ad acquistare forza ed influenza sull'opinione ed a domandare la sua compartecipazione alla rappresentanza nazionale nella parte elettiva e variabile del potere legislativo e politico. Nella saggia previsione di tali eventi le Costituzioni dettate da uno spirito liberale, e fra esse lo Statuto sardo, non assumono di determinare in modo fisso ed irrevocabile i limiti del diritto dei cittadini a concorrere alle elezioni dei deputati, ma si riportano per quest'oggetto interamente alle leggi elettorali. Come tutte le altre leggi può anche questa essere modificata, ampliata, ristretta dal potere legislativo a norma dei bisogni del paese, e venire così in ogni tempo adattata ai progressi morali, intellettuali e politici della nazione.

È necessario che le disposizioni essenziali contenute nello Statuto siano immutabili, dacchè questa immutabilità forma una garanzia delle istituzioni e mantiene l'equilibrio dei grandi poteri dello Stato. Se nello Statuto si fossero introdotte disposizioni di loro natura variabili e che col volgere dei tempi avessero dovuto subire inevitabilmente qualche modificazione, l'autorità

ed inviolabilità dello Statuto ne soffrirebbe, e questo inconveniente non tarderebbe ad essere messo a profitto dei partiti, a danno dello Stato, dell'ordine e delle libertà nazionali. Quindi ovunque si tratti di disposizioni per la loro natura mutabili e soggette a variazioni col variarsi delle circostanze, lo Statuto lascia alla legge il determinare sopra tali punti. Questo è il caso riguardo ai diritti elettorali. È un pensiero sommamente politico quello che consigliò di evitare nel presente articolo ogni restrizione alle franchigie elettorali dei cittadini e di rimettere le determinazioni relative al testo di una legge che può e deve essere modificata ogniqualvolta in seno alla nazione ne emerga imperioso il bisogno. Da questa disposizione dipende nella massima parte lo sviluppo ed il progresso delle libertà costituzionali.

Art. 40.

Nessun deputato può essere ammesso alla Camera, se non è suddito del re, non ha compiuta l'età di trent'anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in sè gli altri requisiti voluti dalla legge.

Mentre lo Statuto non assegna alcun limite all'esercizio del diritto elettorale, lasciando alla legge il determinare nelle relative restrizioni, esso non imita interamente questa riserva riguardo al diritto di eleggibilità. Lo Statuto avvisa con questi mezzi di fare una distinzione dei cittadini in due classi, l'una più estesa ed ampia, quella degli elettori, l'altra, quella degli eleggibili, sotto alcuni aspetti più ristretta. In

quanto al dover essere ogni deputato suddito del re, ed avere il godimento dei diritti civili e politici, ciò non reca effettivamente alcuna restrizione per il diritto di eleggibilità, imperocchè anche gli elettori debbono avere queste qualità essenziali, sebbene lo Statuto non lo prescriva espressamente. All'incontro il requisito di aver compiuto i trent'anni d'età è una positiva restrizione, e l'introduzione di esso nelle disposizioni dello Statuto la rende inalterabile e non soggetta ad alcuna modificazione per effetto di legge. Ciò sembrerebbe forse meno opportuno, volendo applicare anche a questo caso gli argomenti addotti nel precedente articolo. La storia parlamentare accenna come taluni dei più distinti uomini di Stato della Gran Bretagna entrarono nella Camera bassa del Parlamento nazionale appena giunti alla maggiorità, e trovarono così occasione non solo di spiegare i loro precoci talenti, ma ben anco di formare la loro educazione politica sopra una base solida e sommamente pratica.

Se per altro si considera che i deputati assumono nuovi diritti e doveri verso lo Stato, diritti e doveri ben altrimenti importanti di quelli che spettano agli individui sciolti da tutela e dalla patria potestà, egli è ben naturale di commisurare anche in proporzione l'età per l'esercizio di questi diritti e doveri, di assegnare a questi maggiore maturità d'anni. Una volta afferrata questa massima, è pur necessario di stabilire un'età invariabile e fissa, anzichè esprimere vagamente la massima stessa e lasciare alle leggi di determinarla più da vicino. Come tale si presenta opportuna l'età di trent'anni, da cui si ripromette in via ordinaria già una discreta pratica degli affari, solidità e fermezza delle opi-

nioni. È l'età che si vede adottata per simili incombenze pressochè in tutte le Costituzioni e leggi elettorali, che hanno trovato opportuno di distinguere la capacità di trattare i proprii affari privati da quella di trattare gli affari politici.

Oltre questi requisiti altri ne deve avere l'eletto per essere ammesso alla Camera, ma sono annoverati fra quelli che a seconda delle circostanze possono essere variati di comune accordo dai poteri legislativi, cioè in forza di una legge, e lo Statuto fa quindi per tali requisiti semplice riferimento alla legge medesima.

Riguardo a questo articolo può nascere la questione se il candidato debba avere i requisiti prescritti all' epoca stessa in cui viene eletto, oppure se sia sufficiente per la validità dell'elezione e per l'ammissione alla Camera, che egli li abbia raggiunti al momento dell'ammissione stessa. Il testo dello Statuto parrebbe favorevole a quest'ultima opinione, di modo che un deputato che p. e. all'epoca della sua elezione non avesse compiuti i trent'anni, non dovrebbe vedere annullata la sua nomina, ma potrebbe a rigore pretendere che fosse ritenuta valida e che solo fosse aggiornata la sua ammissione sino all'epoca in cui avesse raggiunta la detta età. Per altro l'articolo 44 dimostrerebbe che lo spirito dello Statuto esige che nessun collegio rimanga per lungo tempo senza rappresentanza, e l'aggiornamento sarebbe in contraddizione a questa esigenza. In forza dell'articolo 60 il diritto di emettere una decisione in proposito spetta esclusivamente alla Camera dei deputati, e qualunque sia, dovrà la decisione stessa essere rispettata di caso in caso, essendo inappellabile. Se però l'eletto avesse raggiunto l'età normale nell'in-

tervallo di tempo fra la nomina e l'ammissione, pare che questa non possa essere messa in questione, giacchè il requisito, di cui si tratta, è esplicitamente voluto per l'ammissione, e non per validità dell'elezione, o come requisito di eleggibilità. La stessa argomentazione vale per gli altri requisiti. Simili questioni possono avere una grave importanza e meritare talvolta una particolare attenzione, perchè coll'andar del tempo potrebbe accadere che i collegii elettorali e la stessa Camera elettiva si valessero di simili elezioni questionabili per fini politici. Così è avvenuto in Inghilterra, che l'emancipazione dei cattolici e degli ebrei è stata, si può dire, iniziata dall'elezione di un cattolico, e di un ebreo al Parlamento, mentre essi in forza delle leggi già esistenti, sebbene eleggibili, non potevano però prendervi seggio.

Art. 41.

I deputati rappresentano la nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti.

Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori.

Siccome i deputati sono chiamati a deliberare nelle leggi generali ed obbligatorie di tutto il regno, a proporle e a discutere la politica del governo nelle occasioni in cui sono a ciò legalmente invitati, così è necessario che essi rappresentino non soltanto la provincia in cui sono eletti, ma tutta la nazione. La supposizione di una tendenza contraria, che potesse manifestarsi in causa di divergenze provinciali più vivamente sentite

nella Savoia, nella Sardegna e negli altri Stati sardi hanno probabilmente consigliato d'inserire espressamente nello Statuto questa massima, colla quale viene in pari tempo constatato che la Camera dei deputati è rappresentanza nazionale.

Lo Statuto vieta inoltre in questo articolo il mandato imperativo. Sotto questa denominazione si intende una istruzione data dagli elettori al proprio deputato, nella quale è prescritto il voto che esso dovrà dare sopra determinati oggetti ed anche il contegno che dovrà avere nelle relative deliberazioni, e ciò coll'effetto che ogni voto o contegno che si scosti dalle dette istruzioni debba essere ritenuto come illegale ed avere le corrispondenti conseguenze.

L'effetto del voto imperativo è di rendere impossibili o per lo meno inutili le discussioni, di produrre divergenze irreconciliabili, di impedire la formazione di una maggioranza, di condurre per ultimo risultato all'impotenza e all'anarchia. È quindi ragionevole l'esclusione del mandato imperativo.

Non sono però da confondersi col mandato imperativo le dichiarazioni politiche che dirigono i candidati ai proprii elettori, sebbene non si limitassero ad esprimere le proprie opinioni politiche, ma prendessero in esse anche formali impegni di appoggiare e combattere colla loro parola e coi loro suffragi una determinata misura o legge. Siffatti impegni contengono bensì una obbligazione morale, che potrà avere la garanzia del suo adempimento nella probità politica del candidato, ma non è un impegno legale che abbia influenza nella validità di un voto che non vi fosse consentaneo, nè un impegno che abbia per effetto di recare un'alte-

razione nella posizione politica del deputato in caso che vi mancasse.

Le condizioni che venissero imposte dagli elettori ai candidati non possono avere altro effetto. Per evitare però che i suffragi condizionati dati dagli elettori ad un candidato degenerino in un vero mandato imperativo, oppure vestino il carattere di una frode elettorale, spetta alla legge elettorale il determinare se e quando in simili casi debbano esser considerati validi i suffragi, e alle possibili lacune della legge elettorale provvede la Camera stessa nelle deliberazioni sulla validità dell'elezione, a termini dell'articolo 60.

Art. 42.

I deputati sono eletti per cinque anni: il loro mandato cessa di pien diritto alla spirazione di questo termine.

Se il re non trova di esercitare prima del quinto anno il diritto, che a lui compete giusta l'articolo 9 di sciogliere la Camera dei deputati, questa resta disciolta di fatto e di pieno diritto dopo scorsi cinque anni dall' epoca della loro elezione generale. Questo è il vero senso dell'articolo, sebbene le espressioni, forse meno rigorose, facciano supporre che si tratti soltanto della cessazione del mandato di ciascun deputato dopo scorsi cinque anni dall'epoca della sua elezione, di modo che i deputati che furono eletti nell'intervallo in sostituzione dei cessati a termini dell'articolo 44 potessero ancora conservare il loro mandato sino al compimento dei cinque anni, facendo parte della

Camera successiva. Ma una tale interpretazione è inammissibile perchè ingenererebbe una indefinibile confusione col progresso del tempo, il che non può essere nello scopo dello Statuto, e altronde l'articolo 60 non avrebbe l'intera sua applicazione a motivo che in tale caso verrebbero a sedere nella nuova Camera membri, la di cui nomina non sarebbe stata convalidata dalla Camera stessa.

La convenienza di dare alla Camera un limite legale di durata deriva dalla necessità di ricorrere di tempo in tempo al voto nazionale, onde la Camera sia una vera rappresentanza della nazione e corrisponda sempre ai progressi del tempo e dell'opinione pubblica. In via ordinaria la durata di cinque anni è la più ragionevole. Solitamente si calcola che una legislatura elettiva è sterile di risultati politici nel primo e nell'ultimo anno del periodo che la Costituzione assegna alla sua durata. Il primo anno si perde a formare una specie di educazione politica dell'assemblea, nell'ultimo le preoccupazioni per la rielezione da un lato, dall'altro la stanchezza prevalgono a danno dei voti e delle deliberazioni. Sopra cinque anni rimangono quindi tre di una vigorosa ed efficace esistenza ed attività politica, entro il quale periodo si possono compiere lavori della maggiore importanza, cui forse un minor numero d'anni non sarebbe sufficiente. Il periodo poi di cinque anni per constatare con nuove elezioni le variazioni della pubblica opinione e per dar campo alle nuove capacità di introdursi nella vita politica, non è soverchio in tempi ordinarii, e per le occasioni straordinarie è provveduto coll'articolo 9, che attribuisce al re il diritto di sciogliere la Camera anche prima che scada il detto termine.

Art. 43.

Il presidente, i vicepresidenti e i segretarii della Camera dei deputati sono da essa stessa nominati nel proprio seno al principio d'ogni sessione per tutta la sua durata.

Havvi una differenza in questo tra il Senato e la Camera dei deputati. Nel primo la nomina del presidente e dei vicepresidenti appartiene al re, nella seconda alla Camera stessa.

Il motivo di questa differenza sta nella circostanza che la nomina di tali funzionarii nella Camera dei deputati ha un significato politico, e nell'altra Camera, quand'anche fosse lasciata al Senato medesimo, non avrebbe mai alcuna importanza politica. Si è già osservato che la missione politica del Senato è di rappresentare il principio conservatore, di servire d'appoggio al trono e di assumere una salutare mediazione nei conflitti fra il principio monarchico ed il principio popolare. Ora la nomina del presidente e dei vicepresidenti fatta dal Senato stesso non avrebbe alcun significato per veruno di questi fini, anzi potrebbe essere nociva e pregiudicare la posizione, ove il Senato con una nomina che dovesse pur avere un significato politico facesse un'intempestiva manifestazione delle sue tendenze. È altresì evidente che, sebbene lo Statuto all'art. 35 non lo annunzii espressamente, nel Senato le cariche di cui si tratta sono a vita, giacchè, non essendo indicato un termine, è d'uopo ritenere il termine assegnato alla carica di senatore; ora il Senato sarebbe chiamato così di rado a manifestarsi in proposito, che

tale diritto di nomina verrebbe considerato piuttosto come una prerogativa accidentale ed onorifica. Così invece attribuendone la nomina al re si accrescono senza pregiudizio delle pubbliche libertà le prerogative onorifiche ed autorevoli del potere reale, e si tolgono gli inconvenienti di un'intempestiva manifestazione politica del Senato. All'incontro nella Camera dei deputati la nomina di cui si tratta è quella manifestazione politica che precede tutte le altre, e portata sopra una semplice questione di persone, che non dà luogo a discussioni, serve per lo più ad indicare con precisione la posizione dei partiti; ed offrendo al potere esecutivo una norma di contegno è un mezzo o di incoraggiarlo nella via prescelta, o di avvertirlo per prevenire gravi conflitti.

Art. 44.

Se un deputato cessa, per qualunque motivo, dalle sue funzioni, il collegio che l'aveva eletto sarà tosto convocato per fare una nuova elezione.

Nessun collegio dovendo rimanere senza rappresentanza alla Camera dei deputati, è ovvia l'opportunità di questa misura.

Il deputato cessa per disposizione dello Statuto dalle sue funzioni in primo luogo collo scioglimento della Camera, che il re pronunziasse giusta il suo diritto, a termini dell'art. 9, ed in tal caso le nuove elezioni dei collegii devono aver effetto in tempo utile, perchè la nuova Camera possa riunirsi entro il termine di quattro mesi; in secondo luogo dopo spirato il quinquen-

nio dall'epoca dell'elezione, ed in allora le nuove elezioni possono essere protratte anche per tutto l' anno, cioè sino all'epoca stabilita per la riconvocazione annuale del Parlamento.

Ma questo articolo non comprende veramente questi due casi di cessazione; esso si riferisce piuttosto alla cessazione accidentale di qualche deputato durante le sessioni o negli intervalli. La cessazione per causa di morte o di rinuncia volontaria, ovvero per la nomina alla carica di senatore, o ad un impiego incompatibile colle funzioni di deputato, non ammette dubbio ne' suoi effetti, cioè sull'applicazione dell'articolo 44.

Così un deputato dovrebbe essere considerato come cessato dalle sue funzioni ed esserne ordinato il rimpiazzo con una nuova elezione, quando fosse stato condannato dai competenti tribunali alla perdita dei diritti civili e politici, sebbene sotto questo riguardo possa nascere qualche controversia, specialmente se la perdita è temporaria, e avesse a cessare prima dell'epoca che scade regolarmente il mandato del deputato. Anche in caso di una perdita illimitata o a maggior tempo starebbe in favore del deputato la possibilità di un atto di grazia. Per evitare ogni difficoltà converrà consultare la Camera dei deputati, la quale avendo a termini dell'art. 60 il diritto di giudicare dell'ammissione dei proprii membri, può ritenersi avere per analogia anche quello di giudicare se il mandato abbia a considerarsi come cessato in simili ed altri casi in cui circostanze permanenti impediscono il deputato di esercitare le sue funzioni.

Art. 45.

Nessun deputato può essere arrestato, fuori nel caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera.

Questa disposizione garantisce la libertà ed indipendenza dei deputati e delle loro opinioni, e per conseguenza la libertà delle discussioni. Senza questa garanzia sarebbe facile al potere di abusare della sua posizione e di intimidire i deputati tenendo sopra di essi sospesa la minaccia d'arresto, con pretesti futili ed infondati. Dovendo riportarsi l'assenso della Camera stessa tanto per l'arresto, quanto per la traduzione in giudizio di uno de' suoi membri, la Camera è chiamata a giudicare in prevenzione sulla legalità delle cause che possono motivare l'arresto o la procedura giudiziaria, e in tal modo, mentre la legge non soffre eccezione, è pure assicurata la libertà individuale dei deputati contro ogni attentato.

Lo scopo di questa disposizione è altresì di impedire che nessun deputato possa essere distolto dalle sue funzioni senza grave motivo. Ogni collegio elettorale ha il diritto di essere rappresentato al parlamento, e non ne deve rimanere privo per motivi insignificanti od arbitrarii. Viene inoltre così provveduto alla dignità della Camera dei deputati e de' suoi membri, supponendosi rarissimo il caso che taluno di essi incorra nelle sanzioni penali, e accadendo, viene data occasione alla Camera di pronunciare legalmente per la prima la sua disapprovazione per simili atti.

Che la garanzia, di cui si tratta, non possa aver luogo nei casi di flagrante delitto è naturale. L'arresto in tali casi non è una misura premeditata e preparata dal potere esecutivo, e quindi non può avere per effetto intimidazione o influenza sulle opinioni o sul voto dei deputati. Altronde simili arresti, eseguiti per urgenza ed allo scopo di impedire che le tracce del delitto abbiano a svanire o anche ad essere distrutte, sono talmente nell'interesse della sicurezza pubblica e privata, che non si saprebbe convenientemente ammettere eccezione alcuna. In questi casi è però sempre necessario di riportare l'autorizzazione della Camera per la traduzione in giudizio dell'imputato, e quindi anche l'approvazione per l'ulteriore detenzione.

Questo privilegio ha luogo però soltanto durante la sessione, cioè dal giorno stabilito per la convocazione sino a quello della proroga o dello scioglimento. Fuori di questo tempo i deputati rientrano nel diritto comune, tanto perchè cessano i motivi di siffatta disposizione eccezionale, quanto perchè non sarebbe possibile di avere l'assenso della Camera per il tempo che rimane chiusa la sessione.

Se un deputato fosse stato arrestato e tradotto in giudizio in questo intervallo, converrà riportare all'aprirsi della sessione l'assenso della Camera per continuare l'arresto e la procedura giudiziaria. Semprecchè la domanda di questa autorizzazione segua entro il più breve termine possibile, non sarà d'uopo rimettere in libertà l'arrestato, poichè avendo avuto luogo l'arresto in modo legale, se ne presume legale anche la continuazione sino a tanto che non intervenga un voto contrario della Camera. Se però la procedura fosse terminata e

si trattasse di una condanna di detenzione, questa condanna non potrà avere effetto durante la sessione, ma solo negli intervalli o dopo la chiusura della Camera, a meno che la Camera stessa non acconsenta all'esecuzione della sentenza durante la sessione. Questo speciale assenso però non occorre quando la traduzione in giudizio fosse già stata preventivamente autorizzata dalla Camera, poichè con questo assenso si sono già implicitamente ammesse tutte le conseguenze legali della procedura.

Art. 46.

Non può eseguirsi alcun mandato di cattura per debiti contro di un deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima.

Anche questo articolo contiene un'ulteriore garanzia della libertà ed indipendenza dei deputati, ed assicura ai collegii elettorali l'effettiva rappresentanza al Parlamento. Onde questa garanzia abbia maggiore efficacia tale privilegio viene assicurato ai deputati non solo per il tempo della sessione, ma anche per le tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima.

Per le tre settimane precedenti alla sessione il privilegio non può aver luogo interamente se non nel caso che il decreto di apertura della sessione venga promulgato almeno tre settimane prima del giorno stabilito per la medesima. Quando vi sia minore intervallo, il privilegio incomincia dal giorno della promulgazione.

Qualora un deputato fosse già detenuto per debiti,

dovrà in forza di questo articolo essere rimesso in libertà per il tempo ivi stabilito.

Art. 47.

La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i ministri del re, e di tradurli dinanzi all'alta Corte di giustizia.

Questo articolo è in relazione agli art. 36 e 67, sulla costituzione della Camera dei senatori in alta Corte di giustizia e sulla responsabilità dei ministri. L'accusa dei ministri per atti del loro governo è una misura così grave e di tale importanza politica, che non potrebbe essere lasciata alla cura dei poteri esecutivi, i quali altronde, dipendendo direttamente dai ministri stessi, non avrebbero l'attitudine necessaria per procedere contro di essi per qualsiasi titolo.

È quindi indispensabile di affidare l'accusa e il giudizio dei ministri nei casi contingibili ai grandi poteri indipendenti dello Stato, cioè alla Camera dei deputati ed a quella dei senatori.

I ministri possono essere messi in istato d'accusa per reati comuni, oppure per gli atti della loro amministrazione che violassero lo Statuto, le leggi organiche dello Stato e in generale che fossero pregiudizievoli al ben essere e alla sicurezza dello Stato.

I reati comuni devono essere giudicati secondo le norme delle vigenti leggi penali e colla procedura ordinaria per quanto è applicabile in causa della posizione eccezionale del corpo accusante e dell'alta Corte di giustizia formata dalla Camera dei senatori.

Negli altri casi sarebbe desiderabile che apposite leggi determinassero la qualità dei capi d'accusa ammissibili, cioè le azioni da considerarsi come sufficiente motivo per decretare l'accusa dei ministri, le pene da pronunciarsi nei singoli casi e il metodo di procedura.

Ciò costituirebbe la vera legge sulla responsabilità dei ministri. Nessuna legge di questo tenore, sebbene assai desiderata, è stata introdotta finora nei paesi costituzionali dell'Europa, se si eccettuano alcune leggi informi e staccate dell'Inghilterra. Alcune delle più recenti Costituzioni dell'Europa contengono nel loro testo qualche maggior dettaglio sopra questo argomento, senza soddisfare però interamente alla relativa entità.

In mancanza di apposite leggi, nel caso che la Camera dei deputati trovasse di dover decretare la messa in accusa dei ministri, converrà attenersi possibilmente alle vigenti leggi penali, procedendo per analogie, tenendo di vista il favore che compete all'accusato nei casi dubbii, e ciò secondo i precetti del diritto filosofico a cui pure dovrà ricorrersi quando le leggi positive non offrissero alcun punto d'appoggio nella procedura intavolata.

CAPITOLO V.

Disposizioni comuni alle due Camere.

Art. 48.

Le sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo.

Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono intieramente nulli.

Questa disposizione tende ad impedire che l'una Camera acquisti sull'altra una preponderanza nella compartecipazione alla legislazione.

Dichiarandosi inoltre all'art. 3 che il potere legislativo sarà esercitato collettivamente dal re e dalle due Camere, del Senato e dei deputati, ne è necessaria conseguenza che nessuno di questi tre poteri possa esercitare funzioni legislative isolatamente e senza il concorso degli altri due.

Senza questa disposizione incontrerebbe del pari gravi difficoltà l'esecuzione dell'art. 56 che prescrive, che se

un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi non potrà più essere riprodotto nella medesima sessione. La durata della sessione, ossia della tornata legislativa, non sarebbe abbastanza precisata e nascerebbe dubbio se le sedute tenute isolatamente dall'una o dall'altra Camera dovessero annoverarsi appartenenti alla precedente o alla successiva tornata.

La simultaneità delle sessioni si riferisce però soltanto alle sessioni legislative. Il Senato può essere chiamato a formarsi in alta Corte di giustizia, anche in tempo in cui non è riunita la Camera dei deputati.

Veramente lo Statuto non è esplicito sopra questo punto, e preso alla lettera vi sarebbe qualche difficoltà a conciliare l'art. 48 coll'art. 36.

L'art. 36 sembra escludere la simultaneità delle sessioni legislative con quelle dell'alta Corte di giustizia, dichiarando nulli tutti gli atti del Senato che risguardassero altri oggetti in fuori degli affari giudiziarii, pei quali fu convocato; onde non vi potrebbe essere durante questo tempo un esercizio collettivo del potere legislativo per parte del re e delle due Camere a termini dell'art. 3.

L'art. 48 all'incontro esclude ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra.

Questa apparente contraddizione è però facile a conciliarsi, quando le sessioni e riunioni delle Camere contemplate dall'art. 48 si intendano sessioni legislative e politiche. Evidentemente si ebbe di mira questo significato, giacchè non vi è alcun motivo plausibile per ritenere necessario che durante l'attività dell'alta Corte di giustizia sia riunita la Camera dei deputati; la

circostanza, che l'art. 36 dichiara nullo ogni atto legislativo o politico del Senato costituito in alta Corte di giustizia, dimostra che si ebbe dinnanzi agli occhi l'idea di impedire al Senato l'esercizio di quegli atti in tale occasione, appunto per la supposizione che la convocazione seguisse isolatamente e senza riunire in pari tempo la Camera dei deputati.

Vi è un motivo intrinseco che consiglia di evitare la simultanea riunione della Camera del Senato come Corte di giustizia, e della Camera dei deputati come corpo politico, ed è la grave influenza a danno della giustizia che potrebbe avere una manifestazione politica della Camera dei deputati sull'andamento del processo. S'intende che questo argomento non può valere quando trattasi dell'accusa dei ministri, mentre avendo la Camera dei deputati da sostenere l'accusa è necessario che si trovi riunita, ed altronde, essendo già la messa in istato d'accusa dei ministri la più grave manifestazione politica presumibile, ogni atto successivo è secondario e non può servire che a sostenere il passo già fatto.

Cessando il Senato convocato come alta Corte di giustizia di essere corpo politico per la durata di questa funzione, e ritenuti i motivi addotti secondo i quali non dovrebbe aver luogo la simultanea convocazione della Camera dei deputati, nasce la questione se istituendosi l'alta Corte di giustizia nel corso di una sessione legislativa, questa debba prorogarsi, oppure se la Camera dei deputati possa continuare i suoi lavori. I motivi di sopra addotti per dimostrare, che la Camera stessa non debb'essere convocata simultaneamente alla Corte di giustizia del Senato, sembrerebbero giusti-

ficare in questo caso la proroga dei lavori legislativi e politici in entrambe le Camere. Ma altro è il non fare, altro è il disfare. Se motivi di convenienza consigliano di non fare, motivi di più alta convenienza possono consigliare di non disfare. Lo Statuto presume l'esistenza del Senato costituito in alta Corte di giustizia senza la simultanea unione della Camera dei deputati, ma non ne fa una condizione assoluta. Il tempo, in cui dura l'alta Corte di giustizia, può considerarsi come proroga temporaria delle sedute legislative del Senato, senza che per essa sia interrotta la sessione o tornata.

Combinati quindi gli articoli 36 e 48, risulta dai suddetti ragionamenti:

(a) Che venendo convocato il Senato in alta Corte di giustizia nell' intervallo da una sessione legislativa all'altra, non deve farsi luogo alla simultanea chiamata della Camera dei deputati, salvo il caso dell'accusa dei ministri;

(b) Che venendo convocato il Senato in alta Corte di giustizia durante le sessioni legislative, non è necessario di prorogare la Camera dei deputati per la durata di detta Corte.

Queste due massime sono anche conformi alla pratica costituzionale nei diversi paesi dotati da simili Statuti.

Art. 49.

I senatori ed i deputati prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni prestano il giuramento di essere fedeli al re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di

esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del re e della patria.

La dichiarazione solenne della fede politica prestata sotto forma di giuramento dai senatori e dai deputati prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni è necessaria, tanto per assicurarsi che nessuno di essi nell'assumere pubbliche funzioni sorta dai limiti della forma di governo e della Costituzione, come per allontanare da tali cariche le opinioni che non vi fossero consentanee.

L'abuso del giuramento politico fattosi nei tempi recenti, specialmente in Francia, e le recriminazioni dei partiti, che non cessano ovunque di incolparsi a vicenda di intenzioni contrarie al tenore del giuramento prestato, hanno contribuito a screditare quest'atto al punto che presso i francesi fu interamente abolito. In ogni modo laddove vi è ancora fede nell' onore degli uomini e nella sincerità delle opinioni il giuramento politico conserverà il pieno suo valore, e lo Statuto conservandone l'uso ha reso omaggio alla lealtà e onorevolezza della nazione.

Art. 50.

Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità.

L'idea della maggior dignità ed indipendenza dei senatori e dei deputati ha dettato questa disposizione. Pei senatori, che hanno già una cospicua posizione sociale, od appartengono ad impieghi già largamente

salariati, non vi sarebbe certamente alcuna considerazione da opporre.

Per ciò che risguarda i deputati, gli scrittori di diritto costituzionale hanno emesso opinioni divergenti sulla convenienza o meno di retribuire od indennizzare le funzioni dei medesimi. In generale si teme che retribuendo le funzioni legislative vi possano essere molti individui, che non avendo altre risorse si gettino sulla carriera politica, e si servano della carica di deputato come mezzo per formarsi una posizione sociale, e così invece di fare gli affari del paese non attendano che a fare i proprii. Si teme altresì che le funzioni legislative cadano in mano di uomini di opinioni spinte, e che queste vengano a prevalere sulle idee tendenti a conservare i principii fondamentali della società.

All'incontro l'obbiezione principale che si fa alla massima sanzionata in quest'articolo è che l'eleggibilità viene necessariamente ristretta a quelle poche persone che hanno mezzi sufficienti per sostenere del proprio le spese della trasferta e del soggiorno nella capitale durante la sessione, ed una posizione abbastanza indipendente per abbandonare i proprii affari durante tutto quel tempo.

Pare in fatto che nei paesi, ove l'agiatezza è molto estesa, e quindi tutte le classi intelligenti si possono ritenere in generale abbastanza fornite di mezzi proprii, sarebbe inutile l'indennizzo ai rappresentanti della nazione, giacchè cadrebbe da sè l'accennata obbiezione. Nei paesi, ove non sussistono tali condizioni, è pur necessario di indennizzare i rappresentanti, altrimenti resterebbero facilmente escluse dalla rappresentanza nazionale le più alte intelligenze e i più forti ingegni.

Quest'ultima condizione si verifica negli Stati germanici, onde è da osservarsi che nelle loro Costituzioni non fu mai elevato alcun dubbio sulla convenienza di indennizzare i rappresentanti. Nel primo caso invece si ritengono le provincie degli Stati sardi, e perciò opportunamente lo Statuto ha stabilito che le funzioni in discorso debbano essere esercitate gratuitamente.

Art. 51.

I senatori ed i deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere.

È questa una ulteriore garanzia per la libertà ed indipendenza delle discussioni e dei voti. Un potere che avesse il diritto di sottoporre ad esame le opinioni ed i voti emessi dalle Camere, o di farne oggetto di accusa o di punizione, eserciterebbe una tale influenza ed intimidazione da rendere impossibile il regime costituzionale, giacchè le assemblee, anche se fosse possibile che continuassero a deliberare sotto una tale pressione, non sarebbero più che un docile stromento in mano di quel potere, e in esso sarebbero concentrati in realtà tutti i poteri a guisa di despota.

Da questa disposizione però non segue che le Camere e le loro ringhiere debbano essere rifugio e salvaguardia di ogni licenza. I regolamenti interni prescritti dall' art. 61 provvedono perchè la libertà delle opinioni non ecceda i limiti, e il presidente ha la facoltà e il dovere di chiamare all'ordine e ridurre al silenzio quell'oratore che usasse espressioni sconvenienti alla dignità dell'

adunanza, oppure emettesse opinioni in opposizione aperta al giuramento prestato nei termini dell'art. 49.

Art. 52.

Le sedute delle Camere sono pubbliche.

Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto.

La pubblicità dei dibattimenti legislativi nelle due Camere sono l'anima del sistema costituzionale. Il vero spirito e significato dei voti emessi dalle assemblee deliberanti, specialmente negli affari politici, non potrebbe essere inteso senza la cognizione delle discussioni che precedettero. L'esperienza ha anche dimostrato che le assemblee senza pubblicità perdono ogni importanza e finiscono per annullarsi. In Inghilterra la necessità ne è tanto sentita che, sebbene per una delle molte anomalie contenute in quella Costituzione la pubblicità delle sedute delle Camere vi sia vietata, però nessuna assemblea è così gelosa di conservarne la pubblicità introdotta per abitudine da remotissimo tempo come il Parlamento inglese; di modo che, non ostante le severissime pene comminate dalle leggi a chi ne divulga i procedimenti, non v'ha persona in Inghilterra che si facesse accusatore per simile contravvenzione, mentre poi senza accusa non ha luogo l'applicazione delle pene.

Infatti nè la Camera dei deputati potrebbe adempiere alla sua missione di rappresentare la nazione, se questa non potesse giudicare dell'attività dei medesimi e della capacità e discernimento che arrecano all'esercizio delle

loro funzioni, e del pari la Camera dei senatori non potrebbe corrispondere allo scopo della sua istituzione, cioè servire di appoggio alle istituzioni monarchiche e di mediazione fra queste e le opinioni popolari, senza la pubblicità delle discussioni.

Tutti i partiti trovano nella pubblicità una indispensabile garanzia della loro indipendenza e un mezzo di constatare la loro capacità politica, la sincerità e fermezza delle loro opinioni e dei loro atti.

La prova come tutti siano penetrati della convenienza, anzi necessità, di tener le sedute possibilmente pubbliche si ha nella circostanza che, sebbene sopra domanda di pochi membri si possa procedere a seduta segreta, pure assai rare sono consimili domande, ed egli è ancor più raro e mai senza un impellente motivo che le Camere adottino procedimenti segreti.

Lo Statuto permette che si deliberi in segreto tosto che dieci membri ne facciano la domanda in iscritto. Questa forma, cioè la domanda in iscritto, indica già che lo Statuto vuole che la domanda stessa non venga fatta con leggerezza e per motivi di poco rilievo, oppure sotto una momentanea impressione. Ancora dietro questa domanda la seduta segreta non è obbligatoria, ma facoltativa, cioè la Camera deve decidere se debba aver luogo la richiesta seduta segreta, oppure se si debba procedere colla consueta pubblicità.

La pubblicità delle sedute viene raggiunta coll'ammettere il pubblico in apposite tribune o recinti nelle sale in cui si tengono le adunanze, e col pubblicare nei giornali le discussioni ed i risultati delle votazioni, a qual fine si ammettono gli stenografi in appositi stalli. I regolamenti interni delle assemblee contengono le

norme da osservarsi sotto questo riguardo, anche allo scopo che la pubblicità non addivenga un abuso e particolarmente perchè il pubblico, presente alle discussioni, non eserciti sulle medesime un' influenza perniciosa col suo contegno.

Art. 53.

Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggiorità assoluta dei loro membri non è presente.

Non sarebbe possibile di ottenere che a tutte le sedute intervengano sempre tutti i membri di una Camera. È perciò necessario che sia determinato il numero dei membri che debbono essere presenti, perchè le deliberazioni siano legali e valide. Ove l'assenza dei singoli membri fosse sempre volontaria, sarebbe indifferente qualunque numero venisse stabilito per questo oggetto, giacchè quelli che sono volontariamente assenti dimostrerebbero, col non intervenire, la loro indifferenza sull'esito della votazione, e si presumerebbe quindi che fossero assenzienti al voto della maggioranza degli intervenuti. Ma molte assenze sono involontarie, e nel caso che queste per qualche accidente fossero più numerose nel partito che rappresenta la maggioranza, potrebbe prevalersene la minoranza per prendere il sopravvento in qualche votazione, e sottoporre il governo al grave imbarazzo o di dover disconoscere il voto, o di dover appigliarsi a determinazioni non conformi alle opinioni della maggioranza.

Nella Camera dei Comuni in Inghilterra è d'uso,

per ovviare a simili inconvenienti, che, ove un membro sia impedito di intervenire alla votazione sopra una questione importante, egli si combini con un altro del partito opposto che si tenga del pari lontano, onde l'assenza di amenduc non arreca alcuna differenza al risultato della votazione.

È perciò conveniente di stabilire un numero non troppo ristretto di membri che debbano essere presenti per la legalità e validità delle deliberazioni, ma nel medesimo tempo il numero stesso non deve essere troppo grande, perchè altrimenti la difficoltà di rinvenire il voluto numero renderebbe molte volte impossibili le sedute e farebbe perdere il tempo.

Per quest'oggetto lo Statuto ha stabilito un limite equo, del pari lontano dagli estremi. Perchè le deliberazioni siano legali e valide è d'uopo che sia presente la maggioranza assoluta dei membri, cioè la metà di essi più uno. Ciò è altresì basato sul principio giusto che la maggioranza della Camera rappresenta la Camera intera.

È da notarsi che il numero così stabilito è necessario non solo per la validità delle deliberazioni, cioè perchè i risultati della votazione siano riconosciuti come la volontà delle Camere, ma che le sedute, le deliberazioni e votazioni di qualunque sorta sarebbero illegali, cioè contrarie alla legge, ove fossero tenute senza il concorso del numero prescritto di membri presenti. In altri paesi, per esempio in Inghilterra, le sedute e le deliberazioni sono legali qualunque sia il numero dei membri presenti, e solo in certe circostanze è prescritto per la validità della votazione un determinato numero.

Lo Statuto non dichiara espressamente che i membri di una Camera debbano dare personalmente il loro voto e non possano incaricare altri membri di deporlo in loro nome. Ma il tenore di quest'articolo, che richiede la presenza di un determinato numero per la validità e legalità delle sedute e delle deliberazioni, sembra implicitamente presupporre quest'obbligo. Si può dedurlo anche dal disposto dell'art. 63, in cui sono descritti i diversi modi di votazione, i quali non sarebbero praticabili tutti per procura. Il voto per alzata e seduta esige già per sè stesso la presenza materiale, lo squittinio segreto non è compatibile col voto per procura, a motivo che questa richiede in qualche modo una preventiva manifestazione del voto. Rimarrebbe il voto per divisione, in cui potrebbe facilmente essere incaricato un deputato ad esprimere oltre il suo anche il voto di un assente; ma il voto per divisione non è obbligatorio in alcun caso, e l'effetto dei voti per procura sarebbe tosto paralizzato quando la maggioranza dei membri presenti insistesse per uno degli altri modi di votazione.

Nella pratica parlamentare è la regola la votazione in persona; una facoltà eccezionale, come quella di votare per procura, dovrebbe essere enunciata espressamente, non si dovrebbe supporre.

Non è però necessario che un membro sia stato presente a tutta la seduta, a tutta la discussione, per poter prender parte alla votazione. Del pari che ognun di essi può prender parte alla seduta e alla discussione ed astenersi dal votare, così può anche votare senza avere assistito a tutta la seduta e alla discussione. La libertà del contegno in questa parte è intera e deve essere tale per non ledere l'indipendenza delle convinzioni e inca-

gliare con eccessive formalità l'andamento delle operazioni.

In quanto lo Statuto lasciasse sopra simili punti qualche dubbio od oscurità dovrà essere provveduto col regolamento interno, cui entrambi le Camere devono assoggettarsi a termini dell'art. 61.

Art. 54.

Le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggiorità de' voti.

Essendo assai difficile, specialmente nelle questioni importanti e complicate, di ottenere a qualsiasi determinazione l'unanime assenso di un' assemblea, è d'uopo stabilire legalmente il modo di constatare la volontà dell'assemblea stessa senza che sia necessario il concorso di tutti i voti o di un numero eccessivo di essi o difficile da ottenersi. Essendosi in tutti i tempi considerato come cosa ragionevole che il minor numero si sottoponga alla volontà della maggioranza, ne viene di necessaria conseguenza che tutte le deliberazioni debbano essere prese a maggioranza di voti. Se si andasse più in là, e si esigesse per le deliberazioni un numero maggiore della semplice maggioranza di voti, per esempio due terzi, la minoranza, ogni volta che fosse maggiore del terzo, acquisterebbe una preponderanza negativa nell'assemblea, e abilmente condotta finirebbe per imporre le sue leggi alla maggioranza. La sincerità e verità del regime costituzionale ne soffrirebbe, e il governo, invece di essere l'espressione degli interessi nazionali, sarebbe costretto a piegare agli interessi del minor numero e creerebbe quindi privilegi e disuguaglianze innanzi alla legge.

L'art. 54 non determina espressamente se la maggiorità debba essere assoluta o relativa, cioè se fra due o più proposizioni non possa ritenersi adottata che quella che riunisse almeno la metà dei voti più uno, oppure se debba ritenersi adottata quella che, senza riguardo al numero dei votanti, riunisse comparativamente il maggior numero dei suffragi.

Siccome lo Statuto non si è espresso in proposito, così spettano al regolamento interno le relative determinazioni. Queste dipendono dal modo di proporre le questioni alla votazione. Ove si tratti di una semplice alternativa del *si* o del *no*, allora non può esservi dubbio, giacchè la maggioranza è una sola, cioè l'assoluta. Ove però, come avviene nelle votazioni sul personale, vi siano diverse alternative, in tali casi il regolamento dovrà determinare il modo di riconoscere e stabilire la maggioranza. Se vi fosse difetto in questa parte, converrà procurare di ridurre le questioni in modo che presentino la sola alternativa del *si* o del *no*, onde ottenere la necessità di una maggioranza assoluta che tolga ogni eccezione alla validità del voto. Così è d'uso presso molte assemblee in casi di nomina, quando la maggioranza assoluta non si riunisca sopra una persona dopo molti squittinii, di sottoporre a votazione soltanto i due nomi che nell'ultimo squittinio ottennero il maggiore numero relativo dei voti.

Art. 55.

Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Dis-

cussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione e poi presentata alla sanzione del re.

Le discussioni si faranno articolo per articolo.

Questo articolo contiene alcune disposizioni generiche ma non dettagliate sul modo di procedere nelle deliberazioni sulle proposte di legge, ed hanno per iscopo principale d'impedire che le proposte siano votate tumultuariamente, senza sufficiente esame e ponderazione. Gli ulteriori dettagli spettano al regolamento interno.

Per ogni proposta di legge la sanzione del re non può essere richiesta nè data prima che la proposta stessa sia stata discussa ed approvata in entrambe le Camere. Ciò vale anche per il caso che la proposta provenga dal governo del re. Le proposte che partono dal governo non debbono considerarsi come fatte dal re medesimo, ma come opera di quei ministri responsabili. Ciò è necessaria conseguenza dell'art. 4 sull'inviolabilità della persona del re, e dell'art. 67 sulla responsabilità dei ministri, onde il biasimo contenuto nella eventuale reiezione della proposta per parte di una Camera, oppure in qualche emendamento, non abbia a risalire alla persona del re, ma cada solamente sui ministri. All'incontro la sanzione di una legge già approvata dalle Camere appartiene al re solo, a termini dell'art. 7, mentre i ministri rimangono sempre responsabili del consiglio dietro il quale il re ha proceduto alla sanzione colla controfirma e responsabilità di uno di essi.

Non è d'uopo aggiungere che se una proposta di legge

è rigettata da una Camera non occorra più presentarla all'altra.

Meno esplicita è la questione se, intavolandosi da una delle Camere una proposta di legge, il governo del re possa impedirne la discussione col rifiutarla e respingerla da bel principio. Ciò però non sembra che stia effettivamente nei diritti del governo, giacchè un tal procedere sarebbe lesivo del diritto che hanno le Camere di proporre le leggi, giusta l'art. 10, e sarebbe anche impedito dall'art. 55, in forza del quale una legge viene presentata alla sanzione reale solo dopo che fu discussa ed approvata dalle Camere. Il governo del re, prima che ciò abbia avuto luogo, non è chiamato a pronunciarsi sulla sanzione, sebbene nel resto nulla osti che i ministri prendano parte alla discussione ed espongano anche la loro opinione contraria.

Art. 56.

Se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa sessione.

Con questa disposizione si viene a porre un limite indispensabile ai diritti di iniziativa appartenente ai tre poteri dello Stato riguardo alle proposte di legge. Ciò è indispensabile per impedire che le Camere siano costrette ad impiegare il loro tempo in discussioni sopra oggetti già decisi. Una replicata discussione ed approvazione nella medesima sessione non avrebbe inoltre nella massima parte dei casi altro scopo fuorchè quello di costringere il potere dissenziente ad abbandonare il

suo dissenso, e sarebbe così di pregiudizio alla libertà ed indipendenza del voto.

Mentre è vietata espressamente la riproduzione di una proposta di legge rigettata da uno dei tre poteri legislativi durante la medesima sessione, rimane intatta la libertà delle Camere e del governo per le successive sessioni, e una proposta rigettata in una sessione può senza difficoltà essere riprodotta in un'altra sessione legislativa.

Havvi in Europa qualche Statuto, in forza del quale una proposta riprodotta e adottata dalle Camere un determinato numero di volte acquista forza di legge anche senza la sanzione reale; nel nostro Statuto però questa rimane sempre riservata e libera in modo che senza di essa la proposta non possa mai giungere allo stato di legge.

È da ritenersi cionondimeno che quando replicate votazioni in diverse legislature hanno constatato la volontà ferma della nazione intorno ad una proposta di legge non sarebbe nè ragionevole nè costituzionale una prolungata opposizione del governo. Ciò che però vale nelle proposte di legge non sarebbe applicabile nelle questioni puramente politiche, nelle quali essendo impegnata la responsabilità ministeriale, le determinazioni del governo non possono avere altre norme che quelle derivate dalle considerazioni intorno alla stessa responsabilità.

Art. 57.

Ognuno che sia maggiore di età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali deb-

bono farle esaminare da una Giunta, e dopo la relazione della medesima deliberare se debbano essere prese in considerazione, ed in caso affermativo mandarsi al ministro competente, o depositarsi negli uffizii per gli opportuni riguardi.

Art. 58.

Nissuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere.

Le autorità costituite hanno sole il diritto di indirizzar petizioni in nome collettivo.

Ogni cittadino maggiore di età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, e queste hanno l'obbligo di prendere in esame tutte le petizioni che loro giungono. Il diritto di petizione è illimitato ne' suoi oggetti e limitato soltanto nella forma.

Le petizioni devono cioè 1° essere individuali, 2° essere presentate alle Camere in iscritto e mai personalmente.

Non sono quindi ammesse le petizioni che venissero presentate a nome di qualche adunanza od associazione. Simili petizioni potranno tutt'al più essere considerate come petizioni degli individui alle medesime sottoscritti, non essendo del resto vietate le petizioni firmate da molte persone, semprecchè queste concorrano alla petizione come individui e non come rappresentanti di una società od adunanza; le petizioni con molte firme vengono considerate come altrettante identiche petizioni di singoli individui. Una eccezione a questa regola è accordata dallo Statuto alle autorità costituite che hanno il diritto di far petizioni in nome collettivo.

Non dovendo nessun individuo estraneo alle Camere prender parte alle loro deliberazioni od esercitare influenza sulle medesime, ne viene di conseguenza la necessità di escludere la presentazione delle petizioni in persona. Il motivo di queste restrizioni nelle forme delle petizioni è principalmente quello di evitare la pressione ossia influenza che eserciterebbero le petizioni in oggetti politici sulle Camere. La storia delle rivoluzioni francesi dimostra in modo evidente le funeste conseguenze che ebbero le petizioni presentate da potenti associazioni politiche, oppure portate in persona da numerosi petizionarii che appoggiavano coll'energia dell'azione e anche colle armi le loro domande. Maggioranze intimidite, minoranze despotiche, terrorismo, anarchia, dittatura ed uno stato permanente di rivoluzione ne erano il risultato, e conducevano la società all'orlo dell'abisso.

Del resto non è necessario nè prescritto che le petizioni debbano essere lette alle Camere, bastando che il membro incaricato della relazione dalla Giunta che ha esaminata la petizione ne indichi in succinto il tenore. Così se ne previene l'abuso, sia per una soverchia prolissità e frequenza delle medesime, sia per il tenore riprovevole che talvolta potrebbero avere nell'intenzione di farle servire di mezzo per portare impunemente a cognizione del pubblico scritti, la di cui pubblicazione altrimenti anderebbe soggetta a sanzione penale.

Il diritto di petizione è uno dei più sacri diritti del cittadino. È talvolta l'unico mezzo per ottenere raddrizzo agli abusi delle autorità subalterne del potere esecutivo. È anche per molti cittadini l'unico mezzo di portare a cognizione delle autorità e del poter legis-

lativo idee o progetti di molta utilità. A fianco della rappresentanza nazionale e della libertà di stampa costituisce esso la terza garanzia essenziale dei diritti pubblici nel sistema costituzionale, e ne è in pari tempo uno dei più utili risultati per i singoli cittadini.

Art. 59.

Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, nè sentire altri, fuori dei proprii membri, dei ministri e dei commissarii del governo.

Questa disposizione ha per iscopo di impedire che le Camere nelle loro deliberazioni vadano soggette ad influenze estranee e talvolta oppressive. I medesimi motivi, che hanno consigliato di vietare la presentazione personale delle petizioni alle Camere, inducono a vietare pure le deputazioni, avendo queste gli stessi risultati.

Da questa regola fanno eccezione i ministri del re e i commissarii regii, sebbene non facciano parte della Camera. Il diritto dei ministri di intervenire alle Camere e di prendervi la parola è basato sulla necessità di difendere e sostenere i progetti di legge presentati dal governo, di rispondere alle interpellazioni, di dare spiegazione sugli avvenimenti e sui fatti del governo e di fare tutte le comunicazioni che il governo reputa necessarie. Lo stesso principio della responsabilità ministeriale esige la presenza dei ministri alle Camere, affinchè possano sentire le accuse e difendersi.

Il governo ha però la facoltà di valersi per gli oggetti suddetti di appositi commissarii regii in luogo dei ministri. Ciò avviene specialmente nel caso dell'aper-

tura delle sessioni, quando non v'intervenga il re medesimo.

E d'uso cioè nei paesi costituzionali di aprire le sessioni con un discorso della corona, in cui viene indicato in succinto lo stato di tutti gli affari pubblici e fatto un cenno sulle proposizioni che il governo intende di presentare durante la sessione. Alcune Costituzioni ne fanno un espresso obbligo al potere esecutivo. Lo Statuto sardo non contiene alcuna determinazione in proposito e quindi potrebbe anche omettersi la seduta reale d'apertura. Avendo però luogo questa seduta per assecondare le pratiche costituzionali, il discorso d'apertura viene letto dal re, rimanendone però il tenore sotto la responsabilità dei ministri. Non intervenendo il re, può essere incaricato un commissario regio per quest'oggetto, sempre però sotto la responsabilità dei ministri. Un altro caso dell'intervento di commissarii regii alle Camere avviene ordinariamente quando trattasi di discussioni sopra leggi speciali. Nelle discussioni sulla politica del ministero non sarebbe conveniente, nè conforme all'assioma della responsabilità ministeriale, se i ministri volessero affidare la loro difesa ad appositi commissarii.

Ma trattandosi di discutere leggi speciali, particolarmente di quelle che esigono cognizioni tecniche, come per leggi sopra alcuni rami della pubblica istruzione, leggi sanitarie, oppure leggi il di cui studio esigerebbe un tempo troppo vasto e non concesso ai ministri in causa delle molte ordinarie loro occupazioni, è d' uso e conveniente che alla discussione assistano appositi commissarii regii forniti appunto delle opportune cognizioni tecniche, ed aventi tutto il tempo per occuparsi esclusivamente dell'argomento.

Il divieto di sentire individui, che non sono membri delle Camere, non impedisce però alle Camere stesse di incaricare una Giunta od alcuni dei loro membri d'accogliere informazioni o deposizioni di altre persone sopra fatti e circostanze che possono interessare le discussioni e deliberazioni delle Camere. È questo il diritto d'inchiesta che viene esercitato ordinariamente quando importa ad una delle Camere di avere esatta cognizione di fatti, pei quali non credono di potersi affidare interamente alle informazioni dei ministri. L'ordine d'inchiesta è un atto di grave sfiducia verso il ministero e talvolta anche un'iniziativa all'accusa. Per questo motivo e in causa della perturbazione che gettano nel paese rarissimi dovrebbero essere i casi d'inchiesta, e ordinati soltanto in supreme circostanze. In Inghilterra sono più frequenti a motivo dei maggiori poteri che spettano al Parlamento, poteri che in qualche caso partecipano all'esecutivo, onde più frequente si manifesta il bisogno d'inchiesta, e sono anzi molte volte proposte dagli stessi ministri.

Art. 60.

Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei proprii membri.

Spetta alla Camera dei senatori il verificare se quelli che vengono nominati dal re a membri della Camera stessa riuniscano tutti i requisiti voluti dallo Statuto per la carica stessa. Emergendo dubbio in proposito, sia per l'interpretazione dello Statuto, sia per

le qualifiche della persona, sia per le formalità della nomina, o sia per qualunque altro motivo, nessuna autorità può prendere ingerenze nella relativa decisione, ma è sempre la Camera stessa che decide.

Spetta però ai ministri il difendere la nomina quando ne venga messa in dubbio sotto qualsiasi aspetto la validità, trattandosi di un atto del governo, coperto come tutti dalla responsabilità ministeriale.

Così pure è riservato alla Camera dei deputati il decidere sull'ammissione dei singoli deputati. Quest'atto, che è chiamato la verificazione dei poteri, esige l'esame degli atti di elezione, e delle qualifiche del candidato per riconoscere se siano conformi a ciò che prescrive lo Statuto e la legge elettorale.

Riguardo agli atti d'elezione l'attenzione della Camera è chiamata sui seguenti punti:

a) Se siano state osservate le formalità volute dalla legge;

b) Se i voti siano la libera espressione della volontà degli elettori.

Ove vi sia difetto nelle formalità, spetta alla Camera il decidere se questo difetto rende nulla l'elezione, oppure sia sorpassabile, salvo i casi però in cui la legge avesse espressamente pronunciata la nullità dell'elezione. In questi casi la Camera non potrebbe pronunciare l'ammissione senza violare la legge. Così pure se vengono addotte circostanze che rendano dubbia l'espressione della volontà degli elettori, oppure se ebbero luogo dei maneggi d'intimidazione, di corruzione degli elettori, oppure altre influenze illegittime, spetta alla Camera il decidere se ed in quanto siano da valutarsi i fatti addotti in proposito, e se si debba di conseguenza annullare o convalidare l'elezione.

Digitized by Google

In punto alle qualifiche delle persone la Camera è giudice ed arbitro supremo quando queste qualifiche od il senso della legge siano oggetto di controversia. Riconosciuta però la mancanza di una qualifica prescritta dalla legge o dallo Statuto, la Camera non potrebbe sorpassarvi ed ammettere il candidato senza violazione della legge o dello Statuto. Del pari non potrebbe escludere senza l'eguale violazione un candidato nelle di cui qualifiche non emergesse alcuna eccezione, o la di cui elezione pure non presentasse motivi di eccezione.

Il diritto delle Camere di pronunciare inappellabilmente e senza eccezione sull'ammissibilità dei loro membri è di somma importanza per l'omogenea e regolare composizione delle Camere stesse, ed una forte garanzia per la loro dignità ed indipendenza.

Non è a dire quanto sarebbe insostenibile ed impossibile la posizione di un membro delle dette Camere, la di cui nomina, essendo di dubbia validità, fosse mantenuta da un potere estraneo contro l'opinione della Camera.

Questo diritto è particolarmente di somma importanza quando l'apprezzare la validità dell' elezione dipende da motivi del tutto morali, come laddove si tratta di pronunciarsi sopra maneggi elettorali, intimidazione o corruzione degli elettori.

Art. 61.

Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina per mezzo d'un suo regolamento interno il modo, secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni.

L'ordine e la regolarità delle deliberazioni esige che vi siano per esse norme fisse ed invariabili. A questo fine lo Statuto dispone che ciascheduna Camera si formi un regolamento interno. Il presidente sussidiato da un apposito ufficio, i di cui componenti sono membri della Camera prescelti colla denominazione di segretarii e di questori, deve soprintendere e sorvegliare l'esecuzione esatta ed imparziale del regolamento. In mancanza del presidente subentrano i vicepresidenti per ordine di nomina.

Art. 62.

La lingua italiana è la lingua officiale delle Camere.

È però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi, in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi.

Parlandosi nella maggior parte degli Stati sardi la lingua italiana, era naturale che questa dovesse essere la lingua officiale. Essendovi però in alcune provincie in uso la lingua francese, lo Statuto per facilitare ai membri delle Camere che ad esse appartengono la libera espressione delle loro opinioni ha autorizzato in loro favore anche l'uso della lingua francese.

Stante però la dichiarazione della lingua italiana come lingua officiale, tutte le comunicazioni officiali del governo devono esser fatte in lingua italiana.

Art. 63.

Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione, e per isquittinio segreto. Quest'ultimo

mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e per ciò che concerne al personale.

Lo Statuto ammette tre modi di votazione: per alzata e seduta, per divisione, per isquittinio segreto.

Il primo metodo, quello per alzata e seduta, è un modo sommario di constatare la maggioranza, assai utile in tutti i casi in cui la maggioranza stessa è abbastanza numerosa per potersi apprezzare in un colpo d'occhio, risparmiandosi il tempo necessario per raccogliere e numerare i voti giusta gli altri metodi di divisione e di squittinio segreto. Ad uno di questi ultimi due modi però converrà sempre ricorrere quando i partiti fossero pressochè bilanciati in numero e non riconoscibili col metodo di alzata e seduta senza un computo formale.

La divisione è un modo di votare, col quale viene constatato e numerato pubblicamente il voto di ciascheduno dei membri presenti. Vi sono molti modi per far questo; ciò che è essenziale è l'espressione individuale e pubblica di ogni voto.

Lo squittinio segreto esige del pari che ogni voto venga deposto individualmente e separatamente, in modo però che non appaia per quale partito siasi votato da ciascheduno. I metodi speciali per seguir questi modi di votazione sono molti, più o meno spediti, e devono essere esattamente determinati dal regolamento interno o dalla pratica.

Il regolamento determina pure i casi in cui abbias da applicare piuttosto l'uno che l'altro degli indicati tre metodi. Ove nulla sia determinato in proposito spetta

la scelta necessariamente al presidente che dirige le deliberazioni. Soltanto per la votazione del complesso di una legge e per ciò che concerne al personale prescrive lo Statuto che si proceda per isquittinio segreto; onde in tali casi non si potrebbe scostarsi da questo metodo senza incorrere la nullità della deliberazione.

Art. 64.

Nessuno può essere ad un tempo senatore e deputato.

Se un deputato viene innalzato alla carica di senatore, egli cessa di appartenere alla Camera dei deputati, e deve essere tosto provveduto al di lui rimpiazzo mediante una nuova elezione a termini dell'art. 44. All'incontro nessun senatore può essere eletto nella Camera dei deputati, neppure a condizione che egli si dimetta dalla carica di senatore, giacchè un senatore, essendo nominato a vita, potrebbe bensì astenersi dal prender parte ai lavori del Senato, ma non potrebbe rinunciare temporariamente alla sua carica. Non è poi in alcun modo probabile che un senatore voglia dimettersi dalla sua carica, che gli assicura la compartecipazione ad uno dei poteri legislativi per tutta la sua vita, onde assumere un mandato di deputato temporario e talvolta di brevissima durata.

CAPITOLO VI.

Dei Ministri.

Art. 65.

Il re nomina e revoca i suoi ministri.

Per l'esercizio delle sue attribuzioni e prerogative il re nomina un certo numero di supremi funzionarii. La disposizione, che attribuisce al re la nomina di questi funzionarii o ministri, è conforme anche all'art. 6, in forza del quale il re nomina a tutte le cariche dello Stato. Havvi la differenza però che le diverse cariche possono essere istituite e derogate a norma dei bisogni e delle convenienze, mentre all'incontro la carica dei ministri è costituzionale, cioè il re non può esercitare i suoi poteri se non col mezzo di ministri, rimanendo però egli libero di scegliere a questa carica le persone che più gli convengono e nel numero che più trova opportuno.

Le principali incombenze costituzionali dei ministri sono:

a) Di sottoporre al re le loro proposte e i loro consigli per tutti gli atti che risguardano l'esercizio delle attribuzioni e prerogative reali;

b) Di difendere e sostenere davanti alle Camere le proposte di leggi fatte dal governo, non che tutti gli atti del governo medesimo;

c) Di controfirmare le leggi e gli atti del governo onde abbiano vigore ed effetto.

Quando i ministri in carica per qualsiasi motivo non potessero continuare coscienziosamente e secondo il loro intimo convincimento in queste incombenze, o non credessero di poterne sostenere l'intera responsabilità a termini dell'art. 67, non rimane loro in via costituzionale altro partito fuorchè quello di abbandonare gli affari. Così quando non fossero seguite le loro proposizioni e i loro consigli nell'esercizio delle attribuzioni e prerogative reali, oppure non riuscissero innanzi alle Camere nella difesa degli atti e delle proposte del governo in oggetti da essi riputati essenziali ed indispensabili per il prospero andamento delle cose pubbliche, o finalmente se fossero richiesti di controfirmare e di convalidare leggi ed atti secondo la loro intima convinzione incompatibili colla condotta ragionevole e costituzionale delle cose stesse, egli è certo che non possono costituzionalmente continuar nell'esercizio delle loro incombenze, mentre diversamente si caricherebbero della responsabilità di atti o di omissioni contrarie alle loro idee ed intenzioni, non che al loro intimo convincimento; il che sarebbe assurdo. Ciò non esclude che i ministri possano apparentemente abnegare in alcuni casi le loro convinzioni e coprire colla loro responsabilità atti non interamente conformi alle loro viste. A questo modo di

agire i ministri non potrebbero essere indotti che per motivi di superiore convenienza, e allora impropriamente si direbbe abnegazione delle loro convinzioni, mentre in realtà si tratterebbe di una modificazione delle medesime a fronte di circostanze speciali.

Da ciò risulta che, sebbene la nomina e la revoca dei ministri sia devoluta esclusivamente al re, pure nel sistema costituzionale vi sono circostanze che, oltre la volontà del re, esercitano una inevitabile influenza sulla nomina e dimissione dei ministri stessi.

Questa influenza, che impedisce agli uomini di Stato di assumere la direzione degli affari, o li obbliga ad abbandonarla in certe emergenze, è una rigorosa conseguenza del sistema costituzionale e della responsabilità ministeriale.

L'accordo indispensabile fra il re e i ministri nei due casi suindicati riposa sul disposto degli art. 4 e 67.

Se i ministri potessero a giustificazione del proprio operato addurre il rifiuto del re a sancire le loro proposte e i loro consigli, e il suo ordine di controfirmare gli atti del governo, cesserebbe di essere seria la loro responsabilità e sarebbe violato l'art. 67, ma in pari tempo rigetterebbero il biasimo degli atti relativi sulla persona del re, violando l'art. 4.

Sarebbe poi assurdo il pretendere che dovessero assumere la responsabilità di atti opposti alle loro viste ed intenzioni. È quindi indispensabile, perchè il sistema costituzionale sia praticato sinceramente e senza sotterfugio, che i ministri si assumano scientemente e volontariamente la responsibilità degli atti del governo, e che ove non credano poterlo fare si dimettano dalla loro carica. Solo in questo modo rimane coperta l'au-

torità e la prerogativa della corona e trova pieno effetto l'art. 4.

Intorno a questo argomento si è molto scritto, qualificando l'inviolabilità della persona del re e il modo con cui è coperta dalla responsabilità ministeriale di finzione legale e costituzionale introdotta allo scopo di mantenere l'equilibrio dei poteri costituzionali, e per poter modificare, ove ciò divenga inevitabile, le massime del governo senza screditare il Capo supremo dello Stato. Ma questa dottrina non è giusta, ed è anzi pericolosa, dacchè l'idea di una finzione qualunque non è gran fatto convincente, e il buon senso e la ragione non potranno mai persuadere che la base principale e fondamentale di una forma di governo possa consistere in una finzione, comunque la si voglia qualificare di legale e costituzionale. Infatti non vi è finzione. Dal momento che per la validità di un atto del governo è necessaria la firma di un ministro, che ne è responsabile, e vi sia la persuasione che questa firma è prestata e la conseguente responsabilità assunta scientemente, sinceramente, di conformità alle proprie convinzioni, e che il contegno dei ministri non faccia supporre il contrario, non vi è finzione di sorta.

Del pari quando la maggioranza della Camera dei deputati pronunciasse un biasimo sopra atti essenziali del governo e vi facesse opposizione, i ministri non potrebbero più oltre consigliare al re di continuare nella politica e negli atti adottati, giacchè, mancando l'assenso della Camera elettiva alle leggi e ai mezzi corrispondenti, la stessa politica e gli stessi atti non potrebbero essere spinti più oltre senza ricorrere a misure che violano la Costituzione, e incorrere nello stato d'accusa

che la Camera dei deputati può decretare contro i ministri a termini dell'art. 47.

È d'uopo quindi che i ministri adottino una diversa politica e desistano dagli atti intrapresi, oppure che si dimettano dal posto, lasciando ad altri l'incarico di condurre le sorti della nazione sopra la via diversa, conforme al volere della maggioranza della Camera elettiva.

Un cambiamento di politica in questo caso per parte dei ministri non si può convenientemente supporre che quando il dissenso non è essenziale nè irreconciliabile; diversamente converrebbe supporre che i ministri non abbiano rappresentato prima o non rappresentino dopo le loro vere convinzioni, a detrimento delle massime poste dallo Statuto sull'inviolabilità del re e la responsabilità dei ministri. Non rimane quindi nei casi di un assoluto ed irreconciliabile dissenso ai ministri, che non pensano a dipartirsi dalle leggi fondamentali dello Statuto, che di dimettersi. Dimettendosi i ministri per il dissenso col volere della Camera, il re non potrebbe convenientemente sostituire ai medesimi altri individui delle stesse opinioni politiche. Ciò non farebbe che rinnovare le manifestazioni del dissenso. È d'uopo che il re scelga i suoi ministri fra gli uomini il di cui sistema politico sia conciliabile colle opinioni della maggioranza della Camera elettiva.

Sebbene quindi l'art. 65 attribuisca al re il diritto di nominare e revocare i suoi ministri, pure per l'applicazione delle altre disposizioni dello Statuto, che vi hanno correlazione, questo diritto non è nè assoluto nè illimitato, ma è necessariamente influenzato dalla maggioranza della Camera dei deputati.

Nello stesso modo gli articoli 5 e successivi dello Statuto accennano una serie di diritti che spettano al re solo senza che per essi siano indicate limitazioni o restrizioni; ciò non di meno l'articolo 67 oppone all'esercizio di quei diritti una essenziale condizione ed è quella che tutti gli atti relativi siano coperti dalla responsabilità di un ministro, che perciò deve apporvi la sua firma, senza la quale gli atti stessi non hanno vigore.

È quindi necessario che il re, nell'esercizio delle sue attribuzioni e delle sue prerogative, abbia consentance le convinzioni politiche del ministero, e siccome si è già dimostrato che quelle del ministero non debbono discostarsi dalla maggioranza della Camera elettiva, così ne segue chiaramente che l'esercizio delle attribuzioni e delle prerogative reali non potrebbe costituzionalmente procedere in contraddizione colla maggioranza suddetta. Ove ciò avvenisse, ne risulterebbero il conflitto o le conseguenze, di cui si è trattato nelle osservazioni all'articolo 9, per ciò che concerne il diritto del re di sciogliere la Camera.

Non è d'uopo d'avvertire che simile influenza non può essere esercitata dalla Camera dei senatori, dacchè, dipendendo dal re la nomina dei senatori, è anche in suo potere di modificarne la maggioranza. Non è probabile però che il governo del re possa essere costretto a ricorrere a questo mezzo sempre grave e pregiudizievole all'autorità della Camera, giacchè la sola possibilità di un tal fatto rende la Camera più pieghevole e conciliante, e altronde la di lei influenza non può avere lo stesso peso come quella della Camera elettiva, non avendo essa il diritto di mettere in istato d'accusa il ministero.

Digitized by Google

Mentre si attribuisce alla maggioranza della Camera elettiva una decisa influenza sugli atti del ministero e quindi sull'esercizio delle attribuzioni e prerogative reali, è però da notarsi che quell'influenza, perchè rimanga entro i limiti costituzionali, non può nè deve essere nè diretta nè esplicita, ma deve manifestarsi strettamente entro la sfera dei diritti e delle facoltà che lo Statuto accorda alla Camera stessa. Così la Camera non può domandare che siano revocati i ministri, ma può ricusare la sua approvazione alle leggi proposte dal ministero in quanto non siano conformi alle idee ed opinioni politiche della maggioranza, e ottenere così indirettamente l'effetto che i ministri siano indotti a dare la loro dimissione.

È d'uopo però aver presente che, essendo il cambiamento di un ministero una crisi gravissima per il paese e per l'andamento degli affari, un leggero dissenso fra i ministri e le Camere non deve senz'altro motivare la domanda di dimissione per parte dei ministri; chè anzi è dovere dei ministri e della Camera di esaurire prima tutti i mezzi costituzionali che possono condurre allo scopo di evitare la crisi medesima. Fra questi mezzi può essere annoverato anche lo scioglimento della Camera, tenute però ferme le avvertenze esposte su questo argomento all'art. 9, onde questa misura non abbia invece a precipitare la crisi, o a renderla più disastrosa, o a condurre alla violazione dello Statuto.

Art. 66.

I ministri non hanno voto deliberativo nell'una o nell'altra Camera se non quando ne sono membri.

Essi vi hanno sempre l'ingresso, e debbono essere sentiti sempre che lo richieggano.

L'intervento dei ministri in entrambe le Camere e il diritto di esservi sentiti ogni qualvolta lo richieggano sono due cose indispensabili nell'interesse tanto delle Camere come del governo. Ciò dipende dalla necessità di difendere passo a passo la politica e le proposte del governo, di rispondere alle interpellazioni dei senatori e deputati, e di fare alle Camere le opportune comunicazioni e proposte risguardanti gli affari pubblici. Per questo fine era necessario o di obbligare il re a scegliere i suoi ministri fra i membri delle due Camere, od a concedere loro l'ingresso in amendue quand'anche non vi appartenessero. Il primo partito avrebbe ristretto di troppo la scelta ed avrebbe recato un tal limite alla prerogativa reale da renderla pressochè nulla; altronde non potendo essere gli stessi individui nel medesimo tempo senatori e deputati, sarebbe sempre stato necessario di autorizzare i ministri rivestiti della dignità di senatore ad intervenire ed a prendere la parola nella Camera dei deputati e viceversa. È quindi più consentaneo alla ragione e più conveniente per la conseguente minore limitazione della prerogativa reale di accordare ai ministri l'ingresso e la parola nelle due Camere senza eccezione. È però altresì consentaneo alla ragione che i ministri non abbiano voto deliberativo nell'una e nell'altra Camera se non quando ne sono membri. Ove ciò non fosse, il governo avrebbe un mezzo per rendere inutili ed insussistenti gli articoli 33, 39 e 60, e per viziare l'essenziale composizione dei principali poteri costituzionali.

Digitized by Google

Art. 67.

I ministri sono risponsabili.

Le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro.

Già nelle osservazioni intorno agli articoli 47 e 65 si sono fatte le principali avvertenze sulla portata e sugli effetti della responsabilità ministeriale; onde poco rimane ancora a dire in proposito.

Scopo primario costituzionale della responsabilità dei ministri è di conservare e sostenere inconcussa l'inviolabilità del principe e l'autorevole influenza del principio monarchico coll'assumersi essi medesimi il biasimo e gli attacchi che vengono diretti da qualsiasi parte contro gli atti e la politica del potere, attesa la libertà delle opinioni e della loro manifestazione sia colla stampa, giusta l'art. 28, sia alle Camere, giusta gli articoli 51 e 57.

Altro scopo costituzionale della responsabilità ministeriale è quello di condurre al potere soltanto uomini dotati di superiore capacità, penetrazione ed esperienza negli affari, quali si esigono dalle importanti funzioni che vengono loro affidate. L'effetto inevitabile dell'insufficienza ed incapacità dei ministri sarebbe quello di impegnare gravemente la loro responsabilità tanto per inetta condotta degli affari, quanto per inabilità nella difesa degli atti del governo in faccia alle Camere.

Havvi inoltre la responsabilità speciale per gli abusi che potrebbero essere loro direttamente imputati nell' esercizio del potere ad essi affidato.

Nei primi due casi la responsabilità ministeriale trova ordinariamente la sua crisi colla dimissione dei ministri, tosto che le opinioni ben constatate e gli atti della maggioranza della Camera elettiva rendessero impossibile l'ulteriore accordo fra il ministero e la stessa maggioranza. Nel terzo caso invece la responsabilità, ove fosse incorsa da taluno dei ministri, non può avere altro esito che con un atto di accusa formale.

La responsabilità ministeriale nel libero movimento delle istituzioni costituzionali può essere frequentemente impegnata nel primo senso, imperocchè può dipendere da un deciso movimento nell'opinione pubblica non seguito dai ministri. Più raro è il secondo caso, essendo improbabile che alle funzioni ministeriali possano giungere uomini di capacità solamente dubbia. Rarissimo poi è il terzo caso in cui è necessaria la prava intenzione nei ministri di violare le leggi e le istituzioni per viste loro particolari.

La responsabilità dei ministri si estende anche sopra gli atti dei loro dipendenti ed agenti subalterni. Questi sono responsabili verso i ministri, ed i ministri ne rispondono in faccia al re, alla nazione e alla di lei rappresentanza, ben inteso per gli atti da loro emessi come pubblici funzionarii e non come privati. Perciò gli atti che emanano dagli stessi funzionarii nell'esercizio o dentro la sfera delle loro attribuzioni hanno lo stesso vigore e forza come se fossero muniti della firma di un ministro. Vi fanno però eccezione i giudici che, come funzionarii costituzionali di un altr'ordine e di un'altra sfera, hanno una responsabilità ed azione loro propria, come rilevasi dai susseguenti articoli.

CAPITOLO VII.

Dell'ordine giudiziario.

Art. 68.

La giustizia emana dal re, ed è amministrata in suo nome dai giudici ch'egli istituisce.

Oltre il potere legislativo ed esecutivo havvi nello Stato anche il potere giudiziario, cui spetta di applicare all'evenienza dei casi le leggi civili e penali. È una parte del potere esecutivo, ma ben distinta da tutti gli altri rami dello stesso potere. Mentre nell'esercizio di tutti gli altri rami del potere esecutivo si hanno per principale e diretta mira i bisogni e vantaggi di tutto lo Stato e della società, il potere giudiziario non ha nè deve avere altro scopo che la retta, giusta ed indeclinabile applicazione delle leggi civili e penali in vigore, agendo in tutti i casi in cui è chiamata dalle parti interessate, siano questi i privati nelle loro contestazioni civili, sia lo Stato nell'interesse della giustizia punitiva.

Questa essenziale differenza è motivo per cui si richiede che l'esercizio del potere giudiziario sia costitu-

zionalmente separato da quello degli altri poteri e affidato a persone specialmente dedicate a questo ramo. La separazione esatta o totale del potere giudiziario è non solo una garanzia costituzionale, ma è altresì richiesta dalla giustizia e va annoverata fra i più luminosi progressi della civiltà. L'esperienza dimostra che laddove gli uomini accumulano nelle medesime mani l'esercizio di diversi poteri essenzialmente differenti, cadono facilmente nell'errore di applicare ad uno di questi poteri i principii che devono reggere l'altro esclusivamente, e la confusione dei poteri e delle attribuzioni è origine di errori, di ingiustizie, di oppressioni.

Come parte del potere esecutivo, il potere giudiziario ossia la giustizia emana dal re, ed è amministrata in suo nome da persone appositamente destinate a questo scopo, le quali sono comprese sotto la denominazione generica di giudici. Come funzionarii del potere esecutivo la loro istituzione e nomina dipende dal re medesimo, ma è in pari tempo costituzionale, cioè non si potrebbe prescindere da tale istituzione e nomina senza violare la Costituzione.

Art. 69.

I giudici nominati dal re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio.

Perchè i giudici possano esercitare le loro funzioni con franchezza ed imparzialità, come richiede la santità del loro ministero, è d'uopo che non abbiano ad essere influenzati da alcuna considerazione estranea

alle forme e al merito delle vertenze che sono chiamati a giudicare. Questa imparzialità ed indipendenza non potrebbe aver luogo se fosse in arbitrio di qualche autorità di rimuoverli dai posti che occupano. Per ciò lo Statuto garantisce l'inamovibilità. Essi non possono avere nè molestia nè deterioramento nella loro posizione per arbitrio dell'autorità sotto qualsiasi pretesto, e ciò specialmente allo scopo di impedire che la loro opinione di giudice sia influenzata nel senso del potere.

Questa inamovibilità ha però dei limiti. Lo Statuto stesso ne eccettua in primo luogo i giudici di mandamento. Due sembrano essere le considerazioni che hanno indotto a questa eccezione. La prima è che le attribuzioni giudiziarie del giudice di mandamento sono di minore importanza, e non havvi quindi interesse di tentare o stabilire sovra di essi un'influenza politica di tal forza da produrre disordini nell'amministrazione giudiziaria dal lato dell'imparzialità e della giusta applicazione della legge. In secondo luogo, essendo essi da soli a giudicare e non uniti in corpi collegiati, la inamovibilità, mentre sarebbe una garanzia contro l'influenza del potere, aprirebbe un largo campo all' influenza delle parti senza che l'autorità vi possa mettere un riparo, almeno sino a tanto che l'influenza stessa non giunga al punto di poter essere qualificata per abuso o prevaricazione. Questo inconveniente non è da temersi laddove i giudizi sono pronunciati da corpi collegiati, dacchè non è probabile nè presumibile che le influenze di parte possano aver presa sopra un certo numero di persone, che nel resto nella loro posizione e nei loro antecedenti debbono aver già offerte garanzie di imparzialità e d'indipendenza.

Un'altra eccezione è portata dallo Statuto, ed è che l'inamovibilità non ha luogo se non dopo tre anni di esercizio. Ritenuto che il giudice appena nominato non ha potuto dar prova della sua attitudine morale ed intellettuale, ne consegue la necessità di provvedere a quest'emergenza coll'assegnare un periodo di esercizio che possa essere contemplato come di prova per l'anzi detto fine, e lo Statuto ha convenientemente assegnato per ciò quello di tre anni.

Da questa determinazione non può al certo nascere alcuna sinistra influenza sull'esercizio delle funzioni di giudice, giacchè, trattandosi di corpi collegiati, il numero dei giudici, che si trovano ancora nel primo triennio di esercizio e quindi amovibili, sarà sempre minimo in confronto del numero degli inamovibili, ed il giudizio stesso fuori di ogni probabilità di un'illegittima influenza.

S'intende da sè che l'inamovibilità pronunciata dallo Statuto garantisce i giudici bensì dalle arbitrarie destituzioni, sospensioni e rimozioni, ma non li protegge nel caso che fossero pronunciate per atto della stessa autorità giudiziaria competente in forza dell' applicazione del codice penale, cioè quando un giudice fosse dichiarato indiziato o reo di abuso o di prevaricazione nelle sue funzioni o di altri titoli penali, e che giusta lo stesso codice una tale dichiarazione avesse per effetto la sospensione o la destituzione dalla carica.

Intorno a questo articolo è nato il quesito se tutti i giudici, che si trovavano in carica all'epoca in cui andava in attività lo Statuto, dovessero considerarsi amovibili ancora per il periodo di tre anni, oppure se la inamovibilità incominciava sino da quell'epoca per tutti quelli che avevano già allora tre anni d'esercizio.

Stando alle cause che possono aver motivata la determinazione di cui si tratta, quest'ultima opinione dovrebbe prevalere. Siccome però lo Statuto non ha indicato causa alcuna, così la questione è dubbia, ma la decisione dovrebbe essere di competenza del governo, siccome a lui solo spetta la nomina e la rimozione dei giudici amovibili.

Art. 70.

I magistrati, tribunali e giudici attualmente esistenti sono conservati. Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge.

Con questo articolo è confermata e tenuta in vigore l'organizzazione giudiziaria, e conservato il personale relativo esistente all'epoca della promulgazione dello Statuto. Ciò non di meno l'organizzazione giudiziaria quale esisteva non è dichiarata inviolabile ed avente carattere di legge fondamentale, come non è neppure lasciata all'arbitrio del potere esecutivo.

Alla detta organizzazione potrà derogarsi, e vi si potranno introdurre cambiamenti e modificazioni semprecchè ciò avvenga mediante una legge, cioè col concorso dei tre poteri legislativi (1).

(1) Alcune delle recenti Costituzioni adottate in Europa contengono, negli articoli concernenti l'organizzazione giudiziaria, l'obbligo di introdurre l'istituzione dei giurati. Ma l'opportunità, il modo di applicare questa istituzione non è ancora fuori di ogni contestazione, e lo Statuto sardo ha quindi saviamente lasciato alla legge un libero campo sopra quest'argomento.

G. D. Romagnosi nella sua opera *La scienza delle Costituzioni*, libro

Art. 71.

Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali.

Non potranno perciò essere creati tribunali o commissioni straordinarie.

Giudici naturali sono quelli che la legge dichiara competenti a giudicare nei casi determinati. In forza di questo articolo è lecito a chiunque sia chiamato a rispondere in giudizio di sollevare la questione di competenza e di farla decidere a norma delle leggi. Una tal questione non potrebbe essere in alcun modo troncata o pregiudicata mediante atti del potere esecutivo nè di qualsiasi altro potere dello Stato.

Lo Statuto in questo articolo accenna ad un'altra importante conseguenza, ed è quella che perciò non potranno essere creati tribunali o commissioni straordinarie. Il diritto di non essere sottratto ai giudici naturali ossia designati dalla legge è una delle più importanti garanzie per la libertà e sicurezza delle persone, e dei diritti di proprietà dei cittadini, e questa garanzia diverrebbe certamente illusoria se fosse lecito ad un potere qualunque di assegnare il giudizio di atti o persone determinate a giudici, o tribunali, o commissioni appositamente composte per l'occasione. La storia dei governi assoluti c'insegna che simili tribunali o commissioni straordinarie furono specialmente erette

che dovrebbe essere meditato e studiato profondamente da tutti quelli che si occupano di queste materie, annovera i gravissimi inconvenienti che deriverebbero da una precoce e male avvisata introduzione della detta istituzione.

per giudicare le persone compromesse in avvenimenti politici, e divennero in mano di coloro, che essendo al potere se ne prevalsero, uno stromento di terrore e di vendetta, anzichè giudici imparziali delle azioni dirette contro la sicurezza dello Stato.

Quando però lo Stato è minacciato colle armi, sia dall'estero, sia nell'interno, in allora subentra la necessità di una pronta, energica ed efficace difesa; e a togliere gli ostacoli, che vi si potrebbero opporre, e ad allontanare il pericolo non sarebbero sufficienti gli ordinarii mezzi di repressione. In tali casi dovendo tutto essere subordinato al principio della difesa militare, all'autorità militare vengono affidati tutti i poteri supremi durante il tempo del maggior pericolo. Questo stato di cose costituisce lo stato d'assedio, nel quale la libertà e i diritti costituzionali dei cittadini vengono sottoposti a molte restrizioni indispensabili per lo scopo della difesa e dell'allontanamento del pericolo, e si impongono speciali norme di contegno o doveri convenienti alle circostanze, sotto sanzioni penali più o meno severe e di una più pronta applicazione mediante consigli di guerra. Questi procedimenti costituiscono una giurisdizione eccezionale, decretata dal potere esecutivo nei contingibili casi. Siccome però i casi dell'applicazione di sì straordinarie misure sono preveduti dalla legge e secondo norme legali ne deve pur essere regolato l'andamento, così lo stato d'assedio non può considerarsi come una violazione di quest'articolo dello Statuto; ma le giurisdizioni straordinarie introdotte in tali incontri, i consigli di guerra sono per i casi designati i giudici naturali cioè costituiti dalla legge. Egli è ben vero che, spettando al potere esecutivo la facoltà

di ordinare lo stato d'assedio, la conseguente attività di insolite giurisdizioni sostituite alle ordinarie sarebbe l'effetto di un atto del potere esecutivo medesimo; ma questo potere non può avere tal facoltà che in forza di una legge e il ministero è sempre responsabile dell'atto medesimo.

Onde lo stato d'assedio è nella sua proclamazione, nelle sue forme e conseguenze perfettamente legale e costituzionale, quando venga applicato dal potere esecutivo nei casi previsti dalla legge.

Art. 72.

Le udienze dei tribunali in materia civile e i dibattimenti in materia criminale saranno pubblici conformemente alle leggi.

La pubblicità delle udienze è una ulteriore garanzia dell'imparzialità ed esattezza dei giudizii. La pubblicità è veramente un freno contro gli abusi ed arbitrii, giacchè nessuno vorrà esporsi a commetterne alla presenza di tutti. Ma ammettendo nell'interesse della dignità ed onoratezza del corpo giudiziario che rarissime ed eccezionali soltanto possano essere simili prevaricazioni nel suo seno, anche se fossero segrete le udienze, non può negarsi però che la segretezza è madre dei sospetti, e che quindi sarebbe di sommo discapito alla dignità ed autorità dell'ordine giudiziario; onde la pubblicità dei giudizii è non solo nell'interesse delle parti, ma ben anco nell'interesse delle leggi e dei giudici.

La pubblicità delle udienze è regolata in quanto alle forme da apposite leggi, le quali altresì vi appongono

in pochi e specificati casi alcune restrizioni nell'interesse della morale e dell'ordine pubblico.

Art. 73.

L'interpretazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio spetta esclusivamente al potere legislativo.

Non havvi legge, per quanto il testo ne sia preciso e chiaro, che nella moltiplice varietà dei casi, a cui deve essere applicata, non possa andar soggetta ad interpretazione, cioè alla possibilità di essere diversamente intesa da diverse persone. Siccome però in tutti i tempi la frequenza delle differenti interpretazioni di una ed istessa legge arrecava grave confusione, così gli uomini che alle leggi dedicarono i loro studii hanno in tutti i tempi riconosciuta la necessità di stabilire norme e dati che assicurassero, per quanto era possibile, l'uniformità dell'interpretazione. Ovvio e comodo presentavasi a questo scopo il seguire l'autorità dei precedenti giudicati. Ma ciò che era di opportunità e convenienza, degenerando presto in abuso, divenne, in tempi meno illuminati e privi dei più squisiti sentimenti della giustizia e del diritto, origine di maggior confusione, essendosi attribuito forza di legge ai singoli giudicati. I giudici si fecero giudici e legislatori ad un tempo onde ne fu sconvolta la giurisprudenza, reso vieppiù incerto ogni diritto ed ogni giustizia.

Contro il ritorno di simili abusi ci garantisce lo Statuto col dichiarare che al potere legislativo spetta esclusivamente l'interpretazione delle leggi in modo obbligatorio per tutti. Onde ne viene abolita la giuris-

prudenza dei giudicati, ridotto l'ordine giudiziario ai suoi giusti termini, impedita l'invasione di esso nelle attribuzioni del potere legislativo, e tagliata così da questo lato la strada agli abusi che nascono dalla confusione dei poteri negli ordinamenti civili. Essendo però indispensabile per la retta e regolare amministrazione della giustizia che nei casi di dubbia interpretazione si stabilisca, anche in pendenza dell'interpretazione legislativa ed obbligatoria per tutti, una giurisprudenza costante e pratica, lo Statuto non impedisce che essa si formi, ed è dovuto al moderno perfezionamento delle forme di giustizia, che nella creazione di un tribunale di cassazione si debba aver di mira fra le altre sue attribuzioni anche lo scopo di una uniforme giurisprudenza pratica.

In questo senso le interpretazioni sanzionate con singoli giudicati dalla Corte di cassazione servono di norma ai tribunali soggetti per le loro decisioni sopra identici casi, e ciò sino a tanto che non sia intervenuta l'interpretazione data dal potere legislativo.

Sebbene l'interpretazione, per così dire, interinale della Corte suddetta debba servire di norma ai tribunali di rango inferiore, pure essa non è obbligatoria ed è lecito alle parti interessate d'introdurre di nuovo l'argomento alla cassazione ad ogni evenienza del caso, e la stessa Corte, presso di cui, col progredire del tempo, potrebbero formarsi nuovi e diversi principii, non è legata irrevocabilmente dal precedente giudicato, potrebbe deviarne con nuova e diversa interpretazione e introdurre così nello stesso argomento una nuova giurisprudenza nel foro, la quale d'allora in poi servirebbe di norma ai tribunali dipendenti, sempre però coi medesimi effetti.

Digitized by Google

CAPITOLO VIII.

Disposizioni generali.

Art. 74.

Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge.

Tutto lo Stato è suddiviso in comuni; un certo aggregato di comuni forma la provincia. Altre suddivisioni possono esistere in forza della legge, ma non sono essenziali e possono essere variate dalla legge stessa.

L'esistenza dei comuni e delle provincie non è guarentita dallo Statuto soltanto in via astratta come suddivisioni di territorio per comodo delle diverse amministrazioni pubbliche, ma ben anco come *istituzione*, cioè come corpi costituiti aventi speciali rappresentanze ed attribuzioni regolate dalla legge. Del pari regolata dalla legge è la loro circoscrizione. Non può quindi il potere esecutivo arrecare da sè solo od arbitrariamente alcuna variazione alle istituzioni e circoscrizioni relative,

ma per queste deve aversi il concorso e l'assenso di tutti i poteri legislativi. La sfera delle attribuzioni delle rappresentanze comunali e provinciali è del pari determinata dalla legge, ed esse non potrebbero sortirne senza violare le leggi stesse e lo Statuto.

Gli affari dei comuni risguardano in via ordinaria l'amministrazione del loro patrimonio, delle loro rendite, le comunicazioni stradali che interessano in modo speciale il comune, sanità e polizia locale, oggetti di beneficenza, scuole primarie, difesa locale contro fiumi e torrenti, varii oggetti di culto, e molti altri affari che, sebbene d'interesse generale e quindi di competenza dello Stato, vengono per comodo e facilità di esecuzione affidati alle amministrazioni dei comuni. Il disimpegno di questi affari esige anche la disposizione dei corrispondenti mezzi, e spetta quindi al comune di prepararli, supplendo anche con tributi ed imposte messe a carico dei comunisti, secondo le norme prescritte nelle modalità e misure permesse dalla legge quando non siano sufficienti a questo fine i redditi del patrimonio comunale.

L'autorità del comune in tutti gli oggetti in discorso non è però assoluta ed indipendente, e nell'esercitarla la rappresentanza del comune non può dipartirsi dai limiti prescritti dalle leggi generali dello Stato.

Il comune che forma il primo anello del consorzio politico e civile è una delle più importanti e delle più durevoli fra le istituzioni umane. La storia ci dimostra quante volte i comuni abbiano sopravvissuto alle più forti commozioni politiche, ai più grandi rovesci di Stati ed imperii. Le istituzioni comunali sono quindi anche per lo Stato della massima importanza, e non potevano essere trascurate dallo Statuto.

La provincia è un aggregato di comuni che per abitudini, per posizione topografica, per identità di commercio e d'industria e per altre circostanze fortuite hanno una parte dei loro interessi identici od accomunati, onde la trattazione in comune ne riesce più proficua e meno gravosa. Le attribuzioni delle istituzioni provinciali sono determinate dalla legge supra questo dato generico, a cui la legge stessa può anche aggiungere incombenze desunte dall'interesse generale dello Stato.

Le istituzioni provinciali limitate dall'una parte dall'autorità assoluta delle leggi dello Stato, dall'altra dalle positive, non intaccabili attribuzioni delle istituzioni comunali, non hanno nè l'importanza, nè la forza di queste ultime, ma possono essere nondimeno di somma utilità, da una parte mediante consigli e voti che, basati sull'esperienza e sulla cognizione pratica delle cose, offrono lumi e schiarimenti ai superiori poteri dello Stato; dall'altra parte collegando e sostenendo interessi di rilievo e d'influenza sulla prosperità generale, i quali diversamente sparsi ed isolati non avrebbero potuto farsi strada ed arrivare ai loro fini. Le istituzioni provinciali meritano quindi pure le maggiori sollecitudini per parte dei grandi poteri dello Stato, forse maggiori delle istituzioni comunali, dacchè queste esistono ed hanno forza più da sè che dallo Stato, mentre quelle attendono sviluppo e sostegno più dallo Stato, che dalla propria forza ed esistenza. Perciò saviamente lo Statuto col farne menzione nel presente articolo le annovera fra le essenziali istituzioni dello Stato.

Affinchè le istituzioni comunali e provinciali conservino la loro importanza ed utilità è d'uopo che esse

nella loro attività non trascendano i limiti degli interessi locali e circoscritti che sono loro attribuiti. La rappresentanza comunale e provinciale che, trascurando i proprii speciali interessi, volesse occuparsi di interessi politici e generali dello Stato, sarebbe esposta a confondere gli interessi locali cogli interessi generali, e a porre quelli in luogo di questi con grave danno degli uni e degli altri. Il comune che in questo modo acquistasse una superiore importanza politica, si collocherebbe in una posizione eccezionale e pericolosa non solo per sè, ma anche per lo Stato, la di cui forma ed esistenza sarebbe costretta a subire le vicissitudini politiche imposte a quel comune.

Le leggi devono quindi prevenire simili abusi e regolare l'esercizio delle attribuzioni provinciali e comunali entro i limiti naturali della loro istituzione.

È del pari importante che le leggi regolino in modo omogeneo per tutto lo Stato le forme di queste istituzioni e la nomina delle persone che devono rappresentarle, e di quelle che devono avere il maneggio degli affari relativi. Le disposizioni di questo genere sono per la loro natura suscettibili di progresso, e devono essere di mano in mano appropriate alle condizioni morali ed intellettuali delle popolazioni, al loro sviluppo e progresso nell'incivilimento. Perciò su questi argomenti lo Statuto si astiene dal recare alcuna positiva determinazione, che avesse un carattere di invariabilità, e lascia interamente alle leggi la cura di regolarle.

Art. 75.

La leva militare è regolata dalla legge.

Per la difesa dello Stato è necessario raccogliere un sufficiente numero di uomini, che per età e robustezza fisica siano particolarmente atti al mestiere delle armi.

Nei primordii della società e della civilizzazione, in cui attacco e difesa non consistevano che in un informe cozzo delle forze, senza o con pochissima applicazione dell'arte, accorrevano tutti gli uomini validi al momento del pericolo. Ma questo sistema non poteva durare col progresso della vita civile e collo sviluppo dell'arte militare. Il primo esigeva che le occupazioni civili non dovessero essere interrotte ad ogni minaccia per la sicurezza dello Stato, il secondo una maggiore abilità in quelli che si dedicavano alla difesa. Ciò condusse a poco a poco alla necessità di formare gli eserciti stanziali, col di cui aiuto la massima parte dei cittadini rimane estranea alle imprese della guerra. Invece di chiamare sotto le armi tutta la massa della popolazione al momento del pericolo, con grave danno di tutti gli interessi materiali e sociali, e con rischio di vedere inefficace questo sforzo alla difesa in causa dell'imperizia ed incapacità militare delle masse così raccolte, si tiene continuamente sotto le armi un numero proporzionato di cittadini, che collo studio e coll'esercizio sono in grado di appropriarsi l'abilità e le cognizioni necessarie, e di provvedere così in modo efficace e sicuro alla difesa del paese. Un tempo il numero di individui che si presentava volontariamente al mestiere delle armi era sufficiente per provvedere ai bisogni della guerra, e ai cittadini non veniva imposto altro sagrifizio coattivo che quello delle imposte, onde raccogliere i mezzi sufficienti per pagare, nutrire e fornire di tutto il neces-

sario materiale le truppe così raccolte con volontarii ingaggi. Col tempo però, sia che mancasse l'inclinazione all'arruolamento volontario, sia che i nuovi metodi di guerra esigessero masse più nomerose e compatte di soldati, il reclutamento volontario non bastava per riempiere i vuoti delle file, e a meno di esporre la nazione senza sufficiente difesa, e di metterla in balìa delle prepotenze e degli arbitrii dei vicini, si trovò necessario di costringere un certo numero di sudditi, che ne avessero l'attitudine, ad abbracciare lo stato militare per un determinato tempo. A prima giunta il costringere individui ad abbracciare una occupazione che è forse contraria alle loro inclinazioni e non è disgiunta da pericoli personali può sembrare una grave restrizione alla libertà personale e ai dritti costituzionali dei cittadini. Ma ciò non regge: la leva militare non è invece che l'applicazione regolata, misurata e giusta dell'obbligo morale e legale che hanno tutti i cittadini di prestarsi alla difesa della loro patria, ed offre anzi un mezzo per facilitare e rendere meno gravoso ed arduo ai cittadini l'adempimento di questo obbligo. Ma appunto perchè riempia questo scopo è necessario che la leva militare sia sottratta ad ogni possibilità di abuso, che l'obbligo ne sia equabilmente distribuito fra tutti i cittadini abili a portare le armi, che non esistano privilegi od eccezioni arbitrarie, in una parola *che la leva militare sia regolata da una legge.*

Questo principio è consacrato espressamente dall'articolo 75 dello Statuto.

Dacchè le norme per la leva militare contengono diritti e doveri obbligatorii per tutti i cittadini, parrebbe che non dovesse essere necessario che lo Sta-

tuto disponga espressamente che la leva stessa sia regolata dalla legge, dovendosi ciò sotto intendere, come avviene per gli altri rami della legislazione. Siccome però all'articolo 5 il comando di tutte le forze di mare e di terra, non che il diritto di dichiarare la guerra, appartiene al re esclusivamente, così era d'uopo togliere il dubbio se la leva militare, siccome oggetto riferibile alla guerra, dovesse essere dipendente unicamente dal potere esecutivo, oppure se, come è infatti, debba essere considerato come appartenente alla legislazione e quindi da trattarsi in concorso delle Camere legislative.

Dall'espressione generica e senza restrizione usata in questo articolo consegue, che tutte le disposizioni concernenti la leva sono da regolarsi colla legge, e quindi non solo il modo di chiamare sotto le armi i contingenti, ma anche la durata del servizio militare e il numero dei giovani, che possono esservi chiamati in epoche determinate, sono oggetti da fissarsi mediante apposite leggi, cioè d'accordo fra il governo del re e le due Camere.

La chiamata dei giovani sotto le armi impone ai medesimi speciali doveri, ai quali devono pure sottoporsi quelli che si dedicano alla milizia volontariamente.

Questi doveri si riassumono nelle parole disciplina e subordinazione, e contengono in ispecie restrizioni alla libertà personale, al diritto di adunarsi e in punto all'ordine giudiziario. Essendo provato che una forza militare attiva ed efficace non può esistere senza queste restrizioni, la stessa necessità ne giustifica l'applicazione. Se si vuole lo scopo, cioè la difesa del paese, è d'uopo volerne anche i mezzi, e tutte le teorie messe

avanti in senso contrario sui diritti dei soldati come cittadini, sulle baionette intelligenti, e simili frasi, non servono che a fiaccare la difesa e prostrare le forze innanzi ad un nemico meglio accorto.

Art. 76.

È istituita una milizia comunale sovra basi fissate dalla legge.

La milizia comunale, ossia guardia nazionale, è costituita dal corpo dei cittadini armati per la difesa dell'ordine e delle leggi. Ove questa difesa esigesse per la qualità e forza dell'attacco un apparato straordinario di forze, è d'uopo certamente di chiamare all'opera la milizia regolare, ma il concorso della guardia nazionale aggiunge alla difesa la forza morale della persuasione e dell'opinione pubblica che viene in aiuto agli ordini sociali minacciati e compromessi.

Lo Statuto coll'accordare questa istituzione pone quindi le basi di una possente garanzia dell'ordine pubblico, delle leggi e dello Statuto. Perchè essa raggiunga viemmeglio tale scopo e siano evitati in pari tempo gli inconvenienti ed abusi che ne potrebbero nascere accenna a speciali disposizioni, dietro le quali dovrà essere regolata e che dovranno essere argomento di una apposita legge. Questa, al pari della legge sulla stampa, sulle elezioni e sul riordinamento del consiglio di stato, giusta quanto viene enunciato all'art. 83, si è riservato di fare il re affinchè lo Statuto potesse avere anche in questa parte pronta esecuzione. Il che non impedisce però che col progresso delle istituzioni e

dietro l'esperienza pratica la detta legge possa essere assoggettata a riforme e modificazioni col concorso dei poteri legislativi.

Art. 77.

Lo Stato conserva la sua bandiera, e la coccarda azzurra è la sola nazionale.

Questo articolo ha subìto una modificazione in quanto che la bandiera dello Stato e la coccarda nazionale è tricolore colla croce di Savoia nel mezzo.

Art. 78.

Gli ordini cavallereschi ora esistenti sono mantenuti con le loro dotazioni. Queste non possono essere impiegate in altro uso fuorchè in quello prefisso dalla propria istituzione.

Il re può creare altri ordini e prescriverne gli Statuti.

Art. 79.

I titoli di nobiltà sono mantenuti a coloro che vi hanno diritto. Il re può conferirne dei nuovi.

Si tratta in questi due articoli di prerogative reali, che aggiungono autorità e lustro al potere del re, e lo rendono più dignitoso ed efficace a vantaggio dello Stato senza sortire dai ragionevoli limiti costituzionali. Nei paesi che hanno francamente adottato il sistema monarchico rappresentativo nella convinzione dei vantaggi che esso nello stato attuale della società arreca

alla prosperità pubblica e all'incivilimento è d'uopo conservare e tenere in pregio tutto ciò che contribuisce a sostenere il principio monarchico e l'autorevole sua influenza senza pregiudicare le libertà costituzionali e i giusti diritti dell'uomo.

Gli ordini cavallereschi e i titoli di nobiltà sono assai utili a questo scopo, quando restino pure onorificenze e non costituiscano privilegi o disuguaglianze innanzi alla legge. Sotto queste condizioni non solo deve essere permesso al governo del re, ma egli è eziandio utile e conveniente di sostenere ed infervorare le legittime ambizioni con premii onorifici e durevoli, accordati a quelli che si sono resi in modo distinto benemeriti dello Stato e della società.

E ben inteso che il conferimento di ordini e di titoli di nobiltà, il crearne dei nuovi e formarne gli statuti non può essere fatto in modi e condizioni che deroghino allo Statuto fondamentale e alle leggi dello Stato.

Art. 80.

Niuno può ricevere decorazioni, titoli o pensioni da una potenza estera senza l'autorizzazione del re.

Potendo essere motivato il conferimento di simili onorificenze per parte di una potenza estera da considerazioni politiche, è necessario che il governo del re mantenga una sorveglianza intorno a simili atti, la quale si pratica appunto nel modo più efficace coll'assoggettarne l'accettazione all'autorizzazione del re.

Digitized by Google

Art. 81.

Ogni legge contraria al presente Statuto è abrogata.

Essendo lo Statuto la legge fondamentale del regno, e dovendosi ritenere come norma suprema delle relazioni fra il potere ed i cittadini, non potrebbe esistere alcuna legge che sia in opposizione alle sue disposizioni. Quindi la deroga di ogni legge contraria allo Statuto è una conseguenza necessaria che si sarebbe già sottointesa, quand'anche non fosse stata espressa. Nel farne apposita menzione si è seguita la prudente pratica dei legislatori che ad ogni nuova legge derogano espressamente alle leggi anteriori contrarie per evitare ogni dubbio e contestazione.

Digitized by Google

CAPITOLO IX.

Disposizioni transitorie.

Art. 82.

Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni. Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio di urgenza con sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguite, omesse tuttavia le interinazioni e registrazioni dei Magistrati, che sono fin d'ora abolite.

Questo articolo ha avuto il suo pieno adempimento, ed essendo ora in corso lo Statuto con pieno effetto, la disposizione non ha più importanza. È da osservarsi però che questo articolo contiene una disposizione che non è meramente transitoria, ma è di effetto continuo, cioè l'abolizione delle interinazioni e registrazioni dei magistrati. Erano queste formalità anticamente in uso, senza le quali una legge non era considerata obbliga-

toria e valida. Essendo ora determinati dallo Statuto i poteri che prendono parte alla legislazione, non poteva più lasciarsi sussistere un uso che facesse dipendere la validità e forza di una legge qualunque da una formalità non contemplata dallo Statuto medesimo, di nessuna necessità ragionevole, ed anzi di natura a dar adito ad introdursi indirettamente nella legislazione a qualche potere che non vi è chiamato dalla legge fondamentale, come potrebbe avvenire quando, mantenendosi le formalità in discorso, i magistrati si rifiutassero di darvi esecuzione.

Art. 83.

Per l'esecuzione del presente Statuto il re si riserva di fare le leggi sulla stampa, sulle elezioni, sulla milizia comunale, e sul riordinamento del Consiglio di Stato.

Sino alla pubblicazione della legge sulla stampa rimarranno in vigore gli ordini vigenti a quella relativi.

Queste leggi furono pubblicate in seguito allo Statuto e formano ora parte del diritto costituzionale del regno. Esse erano il necessario compimento allo Statuto, e in parte vestivano il carattere d'urgenza, in parte dovevano necessariamente precedere la convocazione del Parlamento, e quindi era necessario che il re tenesse ancora in sè concentrato il potere legislativo per l'emanazione delle medesime. Trattandosi però di disposizioni che, sebbene della massima

importanza per l'organismo dello Stato e della Costituzione, sono necessariamente variabili a norma dei bisogni e delle circostanze del paese, e perciò sono dallo Statuto qualificate come leggi e non incorporate allo Statuto, nè facienti parte integrante di esso, così ne consegue che possono subire le opportune modificazioni ed essere rivestite delle forme di nuove leggi col concorde assenso dei tre poteri che compartecipano al potere legislativo.

Art. 84.

I ministri sono incaricati e risponsabili della esecuzione e della piena osservanza delle presenti disposizioni transitorie.

Dato in Torino addì quattro del mese di marzo l'anno del Signore mille ottocento quarantotto, e del regno nostro il decimo ottavo.

I ministri sono stati incaricati della esecuzione e piena osservanza delle presenti disposizioni transitorie, sotto la loro responsabilità.

Con ciò si è provveduto alla pronta e leale attivazione dello Statuto, dato in Torino addì quattro del mese di marzo mille ottocento quarant'otto colla segnatura reale e le firme dei ministri allora in carica.

FINE.

321.202

165

PREZZO ll. 2.

Digitized by Google

Digitized by Google

BALSIMELLI NEL D
FIRENZE

B.22.2.90
CF321202

B.N.C.F.
FIRENZE

Digitized by Google